AZ ÚJ SZOCIÁLIS ÁLLAM

TÁRSADALOMPOLITIKAI ÉS GAZDASÁGI RENDELKEZÉSEK EURÓPA LEGÚJABB ALKOTMÁNYAIBAN

ÍRTA

Dr. MIHELICS VID

SZENT ISTVÁN-TÁRSULAT
AZ APOSTOLI SZENTSZÉK KÖNYVKIADÓJA
BUDAPEST, 1931.

STEPHANECM NYOMDA ÉS KÖNYVKIADÓ R. T.
Budapest, VIII., Szentkirályi-utca 28. — Nyomdaigazgató: Kohl Ferenc.

ELŐSZÓ.

ÁLLAMOK és társadalmak életében, bármerre tekintsünk, a szociális mozgalmat ismerjük fel mindenütt a legjellemzőbb vonásnak. Méltán nevezik korunkat szociális századnak, mert a dolgozó, tisztán munkájukból élő néprétegeknek feltörekvési küzdelme világtörténeti erővel dübörög előre. «Egyenesen esztelenségnek látszanak mindazok a rendszabályok, melyek arra vannak szánva, hogy megakadályozzák a nagy népmozgalom politikai érvényesülését, azaz: az alkotmány demokratizálását feltartóztassák, vagy azt éppen visszafejlesszék.» Már huszonöt évvel ezelőtt írta ezeket a sorokat Wemer Sombart «A szocializmus és a szociális mozgalom» című munkájában s a világháború után született charta-alkotmányokba valóban bevonult a szociális kérdés. Ennek a súlyos problémának, amely — mondhatni — az egész modem civilizáció fennmaradásának sorsdöntő kérdésévé vált, megoldását célozzák az új alkotmányok. Mi módon és hogyan kívánják berendezni az új «szociális» államot? — erre akarok felelni tanulmányomban, amikor vizsgálat alá veszem Európa háborúutáni alkotmányait.

Célkitűzésemnek megfelelően az új alkotmányoknak főként társadalompolitikai és gazdasági rendelkezéseit kutatom s ebben a vonatkozásban teljességre törekszem. A következő alkotmányokkal foglalkozom: cseh (kihirdetésének időpontja 1928 november 13.), finn (1919 július 17.), német birodalmi (1919 augusztus 11.; megszavazták július 31-én), észt (1920 június 15.), osztrák (1920 októ-

beri.; figyelembe véve az 1925 július 30-iki módosításokat), lengyel (1921 március 17.; az 1926. évi módosításokkal), jugoszláv (1921 június 28.), lett (1922 november 7.), ír (1922 december 6.), román (1923 március 29.), török (1924 április 30.; felváltotta az 1921. évi ideiglenes alkotmányt), görög (1927.), litván (1928 május 15-én a parlament nélkül proklamálva a köztársasági elnök által; felváltotta az 1922 augusztus i-jei alkotmányt). Az egyes német országok közül tanulmányoztam Poroszország, Bajorország, Bréma, Hamburg, Baden, Szászország és Württemberg alkotmányait, valamint Danzig szabadvárosét, amely a birodalomtól való elszakíttatása után a versaillesi békeszerződés értelmében 1920 májusában kénytelen volt új alkotmányt szerkeszteni.

Ami az alkotmányok szövegét illeti, a németnyelvű országokat illetően azokra a hivatalos szövegekre támaszkodtam, amelyek a «Jahrbuch des öffentlichen Rechtes dér Gegenwart» 1920—1925. évi köteteiben jelentek meg. A többi országok alkotmányainál Mirkine-Guetzevitchnek, a párizsi nemzetközi közjogi intézet főtitkárának «Les constitutions de l’Europe nouvelle» címmel 1928-ban megjelent gyűjteményét vettem alapul. Az itt közölt szövegek sorában hivatalos francia fordítás az észt, finn, ír és litván, félhivatalos a görög és a lett alkotmány. A cseh, lengyel, jugoszláv, lett és észt alkotmányok francia fordítását módomban volt német fordításokkal is összehasonlítani, összevetettem ezenkívül az egyes szövegrészeket az A. Headlam-Morley «The new democratic constitutions of Europe» című művében talált angol fordítású szövegekkel. Az olasz Carta del Lavoro vizsgálásánál az eredeti olasz szövegből indultam ki. A testületi organizációt Spanyolországban életbeléptető törvény intézkedéseit a hivatalos francia fordítás alapján ismertetem, amelyet bő kommentárral együtt 1927-ben adott ki a spanyol kormány.

Az alkotmányszövegek magyarra való fordításánál igyekeztem a leglelkiismeretesebben eljárni annál is inkább, mert az idegennyelvű szövegek párhuzamos beiktatása igen megnövelte volna a dolgozat terjedelmét. Sajnálattal jegyzem meg, hogy bár Laserson közlése szerint a lett alkotmányba a harmadik olvasás végén váratlanul beiktattak egy második részt, amely a polgárok alapjogairól és kötelességeiről szól, ez a második rész hiányzott a rendelkezésemre állt kiadásokból s így ezt a második részt nem vonhattam be vizsgálódásom körébe.

Nem mulaszthatom el végül, hogy ezen a helyen is hálás köszönetét mondjak Erődi-Harrach Béla és báró Kaas Albert egyetemi professzor uraknak, akik értékes tanácsaikkal támogattak.

Budapest, 1930 június 1.

Mihelics Vid.

I. rész. Az új alkotmányok.

I. FEJEZET.

A háborúutáni demokrácia.

A GONDOLKODÓ különbözőképpen értékelheti a világháború következményeit, de annak a ténynek elismerése elől, hogy a világháború új korszakot nyitott meg Európa életében, nem zárkózhatik el. Elegendő a térképre tekinteni, amelyen az új államok egész sora jelent meg, hogy nyomban szemünkbe tűnjék annak a változásnak óriási volta, amelyen földrészünk keresztülment. A nagy konflagráció azonban nemcsak az államhatárokat érintette, nemcsak területi változásokat okozott, hanem a szellemi fejlődésre is hatással volt. Az új államok kialakulásában elvégre elsősorban az emberi akarat nyilatkozott meg. Nyilvánvaló igazság ez, mert hiszen olyan bámulatos földrajzi egységeket is felbontottak, amelyeknek egyazon állam keretében való megtartása a lakosságnak kiváló gazdasági érdeke lett volna. Amint a tettet mindenkor megelőzi az eszme, úgy itt is az eszmék munkáltak közre, lettek légyen azok magasabb szempontból helyesek vagy tévesek. A két leghatalmasabb eszme a *nemzetiségek önrendelkezése* és a *demokrácia* volt. Hogy az előbbit a határok megállapításánál kegyetlenül kijátszották, az ma már senki előtt sem kétséges, de bizonyos, hogy azok az új államok, amelyek az antant győzelmének köszönhették születésüket vagy megnagyobbodásukat, valamennyien a nemzetiségi elvre hivatkozva

kérték új határaik elismerését. Amíg azonban a nemzetiségi elv sok tekintetben csak ürügynek bizonyult, addig a másik eszme, a demokrácia már őszintén óhajtott cél volt. Hogy az új államokat valóban a demokrácia hatotta át, bizonysága ennek az, hogy az új charta-alkotmányok mind a demokráciát igyekeznek intézményesíteni, bár a demokrácia értelmezése, mint később rámutatunk, sok tekintetben eltér a háborúelőttitől.

Az új államok demokráciája a háborúból és forradalmakból született. Azt a természetes fejlődést, amely a francia forradalom óta — ha egyenetlen és szakadozott vonalakban is — a demokrácia síkjára állította Európát, meggyorsította azoknak az államoknak fegyveres és gazdasági fölénye, amelyek az amerikai demokrácia égisze alatt küzdöttek a háború utolsó éveiben. Mert hogy a fejlődés a demokrácia irányában haladt, azt már a világháború előtt igazolta minden konvulzió, az 1905—6. évi orosz, az 1908. évi török forradalom, de ez mutatkozott meg a békés életben is a parlamentarizmus megszilárdulása, illetve térhódítása révén. Nem akarjuk azonosítani a parlamentarizmust a demokráciával, de minthogy a közfelfogás a parlamentarizmust tekintette a demokrácia megnyilatkozási formájának, a kettő között el kell ismernünk a kapcsolatot. A világháborúban azután az antant fennen hirdette, hogy «a népek demokratikus felszabadításáért» küzd és csak demokratikus népekkel köt békét. Propagandisztikus beállítása szerint nem a középponti hatalmak területén lakó népek ellen, hanem az őket is elnyomó és az egyetemes civilizációt veszedelmeztető uralmi rendszerek ellen küzd. Az 1917-es orosz forradalom, amely köztársasági kormányt létesített és alkotmányozó nemzetgyűlést hívott össze, szintén bomlasztó hatást gyakorolt a középponti hatalmak népeire. Ezt a hatást már nem tudták ellensúlyozni a kormányok azzal, hogy maguk is demokratikus ígéretekhez folya-

modtak. Mint emlékezetes, még a legkonzervatívabb államban is általános titkos választójogot, földreformot s egyéb demokratikus vívmányokat helyeztek kilátásba. Ezekkel az engedményekkel a demokratizálódás lélektani gátjai is elhárultak s az áramlat feltartóztathatatlanná vált.

A demokratizálódásnak azonban váratlan akadálya támadt az 1917 novemberi bolseviki forradalomban. Ettől kezdve Európa alkotmánytörténete nemcsak a régi és az új rendszer, hanem a demokrácia és a szovjetizmus harcát is mutatja.[1] A bolsevizmus nyomása és a háborús népek anyagi nélkülözései a maga leplezetlenségében tárták fel a szociális kérdést, amely megvolt a háború előtt is, de a nemzeti erők koncentrálása idején háttérbe szorult. Vitatható kérdés, hogy vájjon a belső forradalmak kényszerítették-e fegyverletételre a középponti hatalmakat, vagy a katonai legyőzetés váltotta-e ki a forradalmakat, de kétségtelen, hogy az átragadó bolsevizmus is segítette megőrölni a középponti hatalmak erkölcsi ellenállását.

Ha elemezzük a különböző forradalmakat, megállapíthatjuk, hogy Németországban a forradalomnak politikai és szociális, Közép- és Kelet-Európában egyrészt politikai és szociális, másrészt nemzetiségi, a balti államokban nemzetiségi és bolseviki jellege volt. Ebben a káoszban, amelyben semmi intézmény sem bizonyult szilárdnak, semmi magasabb erkölcsi eszme vagy elv nem látszott feltétlenül érvényesnek, csak lassankint állt helyre a jogrend, alakult ki egy olyan viszonylag nyugodt helyzet, amelyben megindulhatott az alkotmányos élet. A középosztály, amely a demokráciát hordozta volna, a legtöbb helyen gyenge volt, az állandó ellenzékiségben nagyra nőtt szociáldemokrácia pedig nem bírta a tempót a bolsevikiekkel szemben. A konszolidálódás természetszerűen a legkönnyebben ment azokban a középeurópai államokban, amelyek «felszabadultak» vagy a középponti

hatalmak területével gyarapodtak. Németországban és Ausztriában már polgárháborúval fenyegető véres osztályösszecsapások támadtak, a szovjet határán a bolsevizmussal gyötrődő balti államokban pedig kivétel nélkül háborúk folytak. Valamennyi balti államnak fegyverrel kellett visszavernie a vörös inváziót.[2] Leghamarabb szabadult meg Finnország, ahol Mannerheim német tábornok verte le a kommunista forradalmat. Jellemző azonban, hogy végül is csaknem mindenütt a mérsékelt elemek jutottak hatalomra. Németországban a többségi szocialisták, Ausztriában a szociáldemokrácia mérsékeltebb vezérei jutottak döntő szóhoz. Mérsékletükben természetesen nagy szerepet játszott az az el nem hanyagolható körülmény, hogy Németországban erős középosztály, Ausztriában erős parasztság állott szemben az osztálydiktatórikus törekvésekkel. Ennek köszönhető, hogy Közép-Európa a maga egészében nem bolsevizálódott. A parasztságnak lehet tulajdonítani, hogy Kelet-Európában, a levált orosz területen képződő új államokban sem tudott gyökeret verni a bolsevizmus.

Németországban az első forradalmi kormány a «nép megbízottainak tanácsa» néven felerészben többségi, felerészben független szocialistákból alakult meg. Az igazi hatalmat azonban egyelőre a berlini katona- és munkástanács ragadta magához, mert hiszen a kötött megállapodás értelmében a kormány minden intézkedése a katona- és munkástanács jóváhagyására szorult. A független szocialisták azonban, amikor teljesen át akarták ültetni Németországba az orosz tanácsrendszert, szembekerültek a többségi szocialistákkal. A katona- és munkástanácsok Berlinbe összehívott kongresszusa is alkotmányozó nemzetgyűlés mellett foglalt állást, amivel — a spartakusok szerint — «rátették a sírkövet a forradalomra».[3] A bolsevizmus hívei egy újabb, második forradalommal próbálkoztak meg, a többségi szocialista

Noske azonban leverte a spartakusok lázadásait és ilyen véres előzmények után mégis csak összeülhetett az alkotmányozó nemzetgyűlés. A katona- és munkás-tanácsok Ausztriában is alulmaradtak a császári Reichsrat német pártjaiból alakult ideiglenes kormánnyal szemben. A császár 1918 október 16-iki kiáltványa után, amelyben feljogosította Ausztria népeit, hogy akaratuk szennt rendezzék be a birodalmat, az osztrák képviselőház német pártjai külön tömörültek s ez a gyülekezet alakult át október 21-én osztrák nemzetgyűléssé. A három nagy pártból, a német nemzeti-, a keresztény-szocialista- és a szociáldemokrata pártból került ki a nemzetgyűlés elnöksége, majd amikor a császár november n-én lemondott az államügyekben való részvételről, ez a három párt alakította meg az ideiglenes kormányt, amely az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását tekintette legfőbb feladatának.

Símán ment végbe az átalakulás Csehországban, mert itt a hatalmat a forradalom kitörésekor egyszerűen átvette az a nemzeti bizottság, amelyet a cseh pártok még a Monarchia összeomlása előtt kiküldöttek. Aránylag könnyű helyzete volt Romániának és Jugoszláviának is, mert hiszen ezek legitimségükben érintetlen állami szervezettel rendelkeztek s a «felszabadított» területeket egyszerűen bekebelezték. Az S. H. S. állam kialakulásában — írja Iván Zolger — két állomás különböztethető meg: az első lépés volt az Osztrák-Magyar Monarchia területén lakó szerbek, horvátok és szlovének ideiglenes államának megalakulása, a második ennek egyesülése egy új állammá a volt szerb és montenegrói királysággal.[4] Lengyelországban a középponti hatalmak fegyverletétele után nemzeti felkelés tört ki, amely függetlenítette az akkor már megszervezett államot a középponti hatalmaktól és bejelentette igényét ezeknek lengyel lakosságú területére is.

Az új államok némi konszolidálódás után valamennyien az *alkotmányozó nemzetgyűlés* hagyományos eszközéhez nyúltak. Elkerülhetetlen lépés ez, mert mint Kaas Albert rámutat: «Az általános bizonytalanságban kodifikált szövegre van szükség, amely egyedül szolgáljon jogforrásul és amellyel szemben erejét veszítse minden előbbi törvény és szokásjog».[5] Siéyés abbé formulázta meg először azt a tételt, hogy a régi alkotmány lerombolásakor szükségképpen egybe kell hívni azokat, akik a szuverén nemzet akaratát, mint az ő képviselői kifejezésre juttatják s hogy ennek a nemzetgyűlésnek munkáját jogilag senki és semmi sem korlátozhatja.[6] A francia forradalom evangélistájának ez a tétele valóban soha nem volt aktuálisabb, mint a világháború után, amikor a fejedelmi trónok egész sora dőlt össze s az államok egész sora nélkülözte a jogfolytonosságot.

Azoknak az alkotmányozó nemzetgyűléseknek összetétele, amelyeket széleskörű, alacsony korhatárhoz kötött titkos választójog alapján létesítettek, érthető okokból erősen baloldali vagy legalább is baloldali színezetű lett. De még ott is, ahol nem tisztán forradalmi alapon ültek össze az alkotmányozó nemzetgyűlések s ahol — mint az úgynevezett utódállamokban — a polgári demokrata pártokból jött össze a nemzetgyűlés többsége, a környező országok belpolitikájának balra való eltolódása és Szovjet-Oroszország fennállása erősen éreztette hatását. Minthogy későbbi fejtegetéseinkben ismételten hivatkozni fogunk az alkotmányozó nemzetgyűlések összetételére, néhány adatot szükségesnek vélünk megrögzíteni.

Az új alkotmányfejlődésre döntő hatást gyakorló weimari alkotmányt megszerkesztő német nemzetgyűlés, amely az 1919 január 19-iki választásból eredt, a következőképen festett: német nemzeti néppárt 42, német néppárt 22, centrum- 89, demokrata párt 74, szociál-

demokrata 163, független szocialista párt 22 mandátum. Az 1919 február 16-án megválasztott osztrák nemzetgyűlésben 72 szociáldemokrata-, 69 keresztényszocialista- és 26 német nemzeti párti képviselő ült. A balti államok közül a lett és az észt alkotmányozó nemzetgyűlésnek baloldali többsége volt, míg a finn és a litván alkotmányt a középpártok szerkesztették és vitték keresztül. A lengyel és a danzigi alkotmányt jobboldali többség szavazta meg.

Azt az igazságot, hogy az állam és szervezete a legkomplikáltabb behatásoknak és a legkülönfélébb energiáknak összetett eredőiből alakul ki, mi sem bizonyítja jobban az új alkotmányoknál. A determinánsoknak nevezhető erőket ugyanis «nemcsak maguknak ezeknek az erőknek a küzdelme befolyásolja és nemcsak hogy mindezek önmagukban véve is komplexek, hanem döntően közrejátszik még mellettük a kornak az általános szelleme is; annak a kornak, amelyben ezek az elsődleges társadalmi determinánsok a küzdelmüket vívják».[7] Elméletben nem lehet megállapítani, hogy az alkotmányok fejlődésénél mely motívumok és mely befolyások a legerősebbek, egy-egy alkotmánynál azonban megkísérelhetjük ezt a meghatározást s ez is egyik feladatunk lesz, amikor rátérünk az új alkotmányok társadalompolitikai és gazdasági rendelkezéseire. Ami az alkotmányokat általában illeti, ezek a mondott okoknál fogva *nem egyöntetű alkotások.* De találunk több olyan alkotmányt is, amelyek önmagukban sem egységesek, miután olyan kompromisszumokból álltak elő, amelyek a nemzetgyűlésben képviselt nagyobb pártok programmjai között létesültek. A legfeltűnőbb ez az egyenetlenség a német alkotmányban, különösen, mert ez nemcsak a forradalom vívmányait, hanem az élet olyan új követelményeit is jogi hálózatba igyekezett foglalni, amelyek a háborúelőtti alkotmányokban egyáltalán nem szere-

pelnek. Ennek folytán a weimari alkotmányban, de azokban is, amelyek a weimari után indultak, sokszor ellentétes pontok követik egymást.

Erősen hatott az új alkotmányokra a hagyomány és a nemzetgyűlésen kívül álló tömegek nyomása, főként pedig a bolsevizmustól való félelem, de nem kis hatást gyakoroltak a már meglevő nyugati alkotmányok, továbbá az időrendben előbb elkészült alkotmányok az utánuk következőkre és szerepe volt a jogtudománynaK is. A *hagyomány* mindenekelőtt mint gátló tényező érvényesült, így nevezetesen az egyház és az állam viszonyának konzervatívszellemű rendezésében. Kívülről való *nyomást* — Németországban és Ausztriában — a nemzetgyűlések idejében még fennálló katona- és munkástanácsok, valamint a forradalmi mozgolódások fejtettek ki. Érdekes jelenség, hogy bár korunkban az angol alkotmányos élet lebeg eszményként a gondolkodók előtt, az új alkotmányokra mégis az *1875. évi francia alkotmány* volt a legnagyobb hatással. Különösen a finn, a lengyel és a cseh alkotmány készült a francia mintájára. Nem célunk az, hogy kimutassuk, miben nyilvánulnak ezek a külső hatások, mert hiszen elsősorban az államhatalmak viszonyának megszabására, a törvények alkotmányosságának ellenőrzésére és szerkezeti problémákra vonatkoznak, aminek boncolgatása messze eltérítene bennünket tulajdonképpeni feladatunktól. Elég annyi, hogy az új alkotmányokkal foglalkozó közjogászok megállapítása szerint a francián kívül erős hatással volt a svájci alkotmány, és pedig a németre, az osztrákra és a balti államokéra, erősen hatott továbbá a svéd alkotmány a finnre. Abban a tényben, hogy több új alkotmány kötelezőnek ismeri el a nemzetközi jogot, az Egyesült-Államok alkotmányának hatása nyilatkozik meg. Ami az egymásközti hatást illeti, a legnagyobb hatást a *német* és az *osztrák* alkotmány gyakorolta.

Az előbbi a szociális és gazdasági rendelkezésekkel, az utóbbi a parlamentarizmus technifikálásával. Az időrendben a legelső alkotmány a finn, még alig tér el a nyugatiaktól, de a későbbiek már mind tartalmaznak valamit azokból az új gondolatokból, amelyek a német és az osztrák alkotmányban jelentkeznek. Hatott természetesen mindegyik alkotmányra a *jogtudomány* is, mert hiszen az alkotmányok szövegezését jogászok végezték. Különösen érezhető Preuss és Kelsen hatása a német, illetve az osztrák alkotmányban. A jogászok a jogtudományban kialakult «általános közjog» legmodernebb elméleteit igyekeztek alkalmazni s bár ennek folytán az új alkotmányok szerkezete igen nehézkes és részletező, annyi bizonyos, hogy «az új alkotmányokban a jog szupremaciájának, a jog egységének eszméje tükrözik vissza: az állam egész élete a jogon alapszik és át van hatva tőle».[8]

Ha általánosságban próbáljuk jellemezni az új alkotmányokat, különösen két sajátosságot kell kiemelnünk, azt nevezetesen, hogy egyrészt *a legkínosabb pontossággal szabályozzák a demokrácia intézményeit,* másrészt erős *visszahatást tanúsítanak az individualisztikus liberalizmus ellen,* amelyen a múlt század demokratikus alkotmányai nyugodtak. A jugoszláv alkotmány kivételével, amely egyszerűen hallgat a hatalom forrásáról, valamennyi új alkotmány a népszuverénitás elvét deklarálja.

«A politikai hatalom a néptől származik» — mondja a német (I. §.); az osztrák: «Ausztria demokratikus köztársaság. Minden jog benne a néptől származik» (1. §.); a litván: «A szuverén államhatalom a nemzetet illeti» (1. §.); a lett: «A szuverén hatalom a lett köztársaságban a népé» (2. §.); a lengyel: «A szuverén hatalom a lengyel köztársaságban a nemzetet illeti» (2. §.); a cseh: «A nép az egyedüli forrása az egész államhatalomnak» (1. §.). Nem véletlen s az ország

katholikus jellegével magyarázható, hogy az ír alkotmány praeambulájában az alkotmányozó nemzetgyűlés ünnepélyesen deklarálta: «a nép minden törvényhozó hatalma Istentől ered».

Fölöttébb figyelemreméltó az új alkotmányoknak az a vonása, hogy általában bizalmatlanok a végrehajtó hatalom iránt, de egyszersmind védekeznek a parlament esetleges zsarnoksága ellen is. Az előbbire az osztrák alkotmányban találjuk a legjellemzőbb példát, mert ennek az alkotmánynak értelmében a kormányt a parlament választja. Az a körülmény viszont, hogy a legtöbb alkotmány tág teret nyit a referendumnak, annak az eredeti Rousseau-féle elvnek érvényesülését jelenti, hogy a szuverenitás nem a parlamenté, hanem a nemzeté. Amíg a háború előtti alkotmányok szinte kivétel nélkül Siéyés elméletére támaszkodtak, aki Rousseauval szemben a képviseleti kormány jogosultságát tanította, addig az új alkotmányok közül csak a finn, a román, a görög és az ír alkotmány őrzi meg épségben a szuverénitás delegálásának elvét. A legklasszikusabban nyilatkozik ebben a tekintetben a finn alkotmány: «A szuverénitás a nemzetben székel, amely azt az országgyűlésre, a maga együttességében, ruházza át» (2. §.). A román alkotmány szerint: «Az állam minden hatalma a néptől származik, amely azt csak delegálás útján gyakorolhatja a jelen alkotmányban megállapított elvek és szabályok szerint» (33. §.). A görög alkotmány hasonlóképpen deklarálja: «Minden hatalom a nemzettől származik és a nemzet érdekében az alkotmányban előírt módon gyakoroltatik» (2. §.). Az ír alkotmány szerint: «Minden törvényhozó hatalmat... a jelen alkotmányban felállított szervek gyakorolnak az alkotmányban lefektetett szabályok szerint» (2 §.). Ezzel szemben a leghívebben az észt alkotmány deklarálja a Rousseau-féle elvet: «A szuverénitást a nemzet gya-

korolja azon polgárok útján, akik szavazati joggal bírnak. (27. §.).

Amíg Siéyés azon alaptételét, hogy a nép a maga szuverénitását egy független népképviseletnek delegálja, amelynek tagjai megbízatásuk lejárta előtt nem hívhatók vissza, — a háborúelőtti demokratikus alkotmányok mind elfogadták, addig most a lett, litván és észt alkotmányok kimondják, hogy a választópolgárok közvetlen szavazással bármikor visszahívhatják képviselőiket és helyettük bármely időszakban új képviselőket küldhetnek a parlamentbe. A mondott alkotmányoknak ez a tétele határozott visszatérést mutat Rousseau tanításához. Köztudomású, hogy Rousseau éppen a képviselők visszahívhatatlansága miatt támadta élesen az angol parlamentarizmust, mondván, hogy az angol nép csak abban a pillanatban szabad, amikor megválasztja a parlamentet, de utána rabszolgája lesz a parlamentnek.

Érdekes, hogy az új alkotmányok egyik vizsgálója, Mirkine-Guetzevitch, az új alkotmányoknak ezeket a jellemző sajátosságait nem a Rousseau-féle elmélet hamisítatlan megvalósításának kívánságával magyarázza, hanem egyszerűen azzal, hogy az új alkotmányok *«racionalizálni»* igyekeznek a hatalmat.® Szerinte valamennyi alkotmány lényeges jegyét éppen a hatalom racionalizálására irányuló törekvés adja meg. Ez a racionalizálás, tehát az «észszerűség kodifikálása», mondja Mirkine-Guetzevitch, azonos a demokrácia elvével, mert a demokrácia az észszerűség politikai megtestesülése; tehát a demokratikus alkotmányok célja az, hogy minél jobban megszabadítsák az állam életét a jogtól idegen más elemektől.[10] A racionalizálásra felemlíti példának, hogy az osztrák alkotmány a parlamenttel választatja a kormányt, de valójában ez így van Angliában is, csak hogy ami Angliában politikai, az Ausztriában jogilag szabályozott folyamat; a referendum az új alkotmányok-

bán ugyanazt a szerepet tölti be, mint máshol a házfeloszlatást követő új választás. Ezekből a példákból nyomban kiviláglik, hogy Mirkine-Guetzevitch helytelenül alkalmazza a «racionalizálás» minősítést, mert hiszen itt nem racionalizálással, hanem *technifikálással* állunk szemben. Racionalizálásról csak akkor lehetne szó, ha az. alkotmányok említett intézkedései valóban «észszerűnek» bizonyultak volna, vagyis ha általuk a parlamentarizmus tökéletesedett volna. Azt kell látnunk azonban, hogy nem egy újítást azóta elejtettek a különböző alkotmánymódosítások. A helyes kifejezés tehát a «technifikálás», amelyen azt értjük, hogy az alkotmányok a parlamentáris mechanizmus működését a legaprólékosabban akarták tételesen is szabályozni.

«A modem alkotmányfejlődésnek — állapítja meg Preuss — három nagy tápláló forrása van: az angol parlamentarizmus, az amerikai gyarmatoknak önálló köztársasággá való alakulása és a francia forradalom... De ez a két utóbbi és hatalmas következményeik is az angol parlamentáris alkotmány evolúciós hajtóerejének döntő befolyása alatt állnak, úgyhogy végeredményben az angol parlamentáris alkotmány a modem államalkotmányok egyetemes kifejlődésének alapja. Ezek mind több vagy kevesebb kongenialitással az angol technikával, módszerrel és terminológiával dolgoznak».[11] Az új alkotmányok valóban a *parlamentarizmus* minél tökéletesebb kodifikálására törekedtek, de bármennyire is technifikálták a parlamentáris életet, újból bebizonyosodott annak a régi megállapításnak az igazsága, hogy a parlamentarizmusnál nem a formán, hanem a népiélekben van a súly. Helyesen mondja Mikszáth Kálmán, hogy a legtökéletesebb kodifikáció sem biztosíthatja egymagában valamely állam számára az angol parlamentarizmust, mert «a parlamentarizmus valódi lényege láthatatlan és kodifikálhatatlan szabályokból is áll».[12]

De nemcsak az új államokban, hanem a parlamentarizmusban megszilárdult régi államokban is olyan jelenségek kerültek felszínre a háború óta, amelyeknek láttára általános szólam lett a parlamentarizmus «csődje». Könyvtárra rúg már azoknak a publikációknak a tömege, amelyek erre vonatkozóan a háború óta kiadattak, különösen azután, hogy kézzelfogható reakciói támadtak a parlamentarizmusnak nemcsak Oroszországban, amely először függetlenítette magát tőle, hanem a polgári államok igen jelentős számában is. A parlamentáris rendszer hátrányainak külső szimptómáit igazán nem nehéz felfedezni az új államokban. Gyakoriak a kormányválságok, mert a proporcionális választójog rengeteg kis pártot hoz be a parlamentbe, aminek folytán meggyengül a végrehajtóhatalom. Az 1920. évi cseh parlament 276 képviselője például 15 pártra oszlott s 1925-ben már 29 párt küzdött mandátumért. A legkirívóbb Litvánia esete, ahol 1925-ben 43 párt került be a parlamentbe s ezek közül 21 pártot csak egy-egy képviselő személyesített meg. Az angol parlamentarizmus összeférhetetlen a proporcionális választási rendszerrel, de ahhoz, hogy a parlamentarizmust átmásoló államok szintén megvalósíthassák a két nagy párt rendszerét, az angol hagyományok, az angol néplélek és — amit nem szoktak eléggé hangsúlyozni — az angol társadalom struktúrája volnának szükségesek. Ne feledjük különben, hogy ma már Angliában is bajok vannak a parlamentarizmus körül.

A felsorolt hátrányokon mindenütt *diktatórikus jellegű intézkedésekkel* — ha ugyan nem nyílt diktatúrával — próbáltak segíteni. Általános törekvés az, hogy az államfőnek nagyobb hatalmat adjanak, mint amekkorát az alkotmányok eredetien engedélyeztek. Példa rá az 1925. évi lengyel[13] és az 1929. évi osztrák alkotmányreform. Nyílt diktatúra támadt, mint ismeretes, Olaszországban,

Jugoszláviában, Törökországban, Görögországban, Spanyolországban és Litvániában. Az utóbbi három állam már szakított a diktatúrával. Görögország Pangalosz bukása óta ismét parlamentáris állam, Litvániában és Spanyolországban azonban nagyon is kérdéses, hogy a parlamentarizmus szempontjából milyen lesz a kibontakozás. Annak ellenére azonban, hogy a hangulat Európa több országában a diktatúra felé fordult, megítélésünk szerint egyáltalán nem lehet következtetni magának a demokratikus gondolatnak a bukására. Mindenesetre, mielőtt ennek a bonyolult problémának fejtegetésébe bocsátkoznánk, mint általánosan elismert igazságot kikapcsoljuk a továbbiakból azt a tényt, hogy a politikai demokrácia mértéke hullámszerűen hol kisebb, hol nagyobb a történet folyamán. Amikor az uralom gyakorlásába való beavatkozás jogát annyira kiterjesztették, hogy lehetetlenné válik az egységes államakarat kialakítása, vagy a nemzet válságos helyzetbe kerül, amelyben gyors cselekvésre és a felelősség vállalására van szükség, akkor az államraison a politikai jogok kiterjedésének szűkítését, vagy egyenesen diktatúrát javai]. Azoknak a diktatúráknak, amelyek a háború óta Európában támadtak, főként ez az alapjuk. A jugoszláv diktatúra például bevallottan az utolsó kísérlet arra, hogy letörje a horvátok önkormányzati, sőt elszakadási törekvését s ezzel megmentse az állam egységét. Az olasz diktatúra a belső anarchia megszüntetésének vágyából született; csak később dolgozta ki teóriáját, amely már valóban alapjaiban támadja meg a politikai demokráciát. Maguknak a diktatúráknak létezéséből tehát, minthogy keletkezésüknek közismert okaik vannak, még nem lehetne a demokráciának mint *világnézetnek* válságára következtetni. Ez a válság azonban tényleg megvan, csakhogy mélyebben — s nem esetlegességekben — kell keresni a forrását.

Az első kérdés az, hogy mit tartunk demokráciának. Guizot még 1849-ben írta, de ma is érvényesek megállapításai: «A káosz egy szóban rejtőzik: demokrácia. Minden párt erre hivatkozik és talizmánul sajátítja ki. A monarchisták ezt mondták: a mi monarchiánk demokratikus monarchia ... A köztársaságiak ezt mondják: a köztársaság az önmagát kormányzó demokrácia... A szocialisták, kommunisták és felforgatók azt akarják, hogy a köztársaság tiszta, abszolút demokrácia legyen ... Olyan hatalmas a demokrácia szó uralma, hogy egy kormány, egy párt sem hiszi, hogy élni tudna, ha ezt a szót nem írja zászlajára... Ez a lobogója minden reménységnek, az emberiség minden szociális törekvésének, legyenek bár ezek a törekvések nemesek és aljasak, bölcsek és balgák, megvalósíthatók és agyrémek.»[14] Valóban, ha a demokrácia problémájával foglalkozunk, a legelső teendő a demokrácia fogalmának tisztázása.

Az államban érvényesülő uralmat három nagy alapformára vezethetjük vissza: 1. Kizárólag idegen akarat szabályozza az egyén magatartását s neki nincs semmi része az őt kötelező rend létesítésében; 2. kizárólag az egyén akarata szabályozza magatartását; 3. az egyén akarata *valamilyen módon* résztvesz annak az akaratnak kialakításában, amely a reá kötelező rendet létesíti. Az első uralmi forma az autokrácia, a második az anarchia, a harmadik a demokrácia. Maga a demokrácia szó nem mond semmit az uralom formájáról, tehát a szó tág értelmében minden uralmi forma demokrácia, amelyben a nép valamelyest képviselve van, vagyis amikor a kormány több-kevesebb joggal a népakaratra hivatkozhatik. Abban az értelemben azonban, amelyet a mai közvélemény tulajdonít a demokrácia szónak, a demokratikus uralmi forma legjellemzőbb sajátosságának azt kell kiemelnünk, hogy a hatalom gyakorlói nem szuverének, hanem a néptől közvetve vagy közvetlenül *eltávolít-*

hatók. A hatalom — mint Hermann Heller hangsúlyozza[15] — jogilag meghatározott módon a nép akaratától függ s ezt a függést hatályos szankciók biztosítják.

Ahhoz, hogy az állam élő egyének, az állampolgárok belefolyhassanak a hatalom gyakorlásába, *mechanizmusra* van szükség. Az állampolgároknak delegálniok kell a hatalmat s ennek ma dívó legáltalánosabb formája a parlament. A kontinens azonban az angol parlamentarizmusból, amely az angol nemzet sajátos alkotása, csak a mechanizmust tudta átvenni. A hozzája tartozó szellemet már nem. Smend meggyőző érveléssel fejti ki, hogy a parlamentnek ahhoz, hogy a nemzeti társadalomban integrálódási tényező lehessen, szüksége van olyan értékítéletekre, amelyek fölötte és a társadalom fölött állanak s amelyeket egyaránt elfogadnak. Enélkül az *értékközösség* nélkül a parlament nem teljesítheti voltaképpeni hivatását.[1]® Angliában megvan ez az értékközösség, mert a Common Law, amelybe beletartoznak a keresztény erkölcs parancsai is,[17] felette áll a királynak, parlamentnek, kormánynak és a választóknak. Találóan jellemzi Mikszáth Kálmán az angol parlamentarizmus alapelvét akként, hogy a parlament, király, kabinet és választóközönség sohasem tekintik magukat az állam tulajdonosainak, bár látszólag azok, hanem magukat az állam megbizottainak tekintik, bár jogaik a tulajdonoséival azonosak.[18] Az angol parlament — mondja más helyen — nem a többségnek, de egy kisebbségnek a szuverénitását jelenti, ez a szuverénitás azonban «az angol választóközönség által kifejezésre hozott közvélemény erkölcsi befolyása alatt áll».[19]

A kontinens azonban, mint hangsúlyoztuk, nem tudta elsajátítani Angliától a *parlamentáris szellemet* is s így lett azután az a demokrácia, amely «élő valóság Angliában, a kontinensen csupa hazugság».[20] Mert ahol nincs közszellem, ott hazug frázis az a «népszuverénitás», amely

a parlamenti többség akaratában nyilvánul meg. «A népfelség ebben az esetben olyan, mint az örökös kiskorúságra ítélt egyén, akinek gyámjai eltékozolják a szülői örökséget».[21] A kontinensen ugyanis olyan természetűek a pártalakulások, hogy még ha a többségi elv — mondja Tuka Béla — «igen körülményes kísérletekkel (arányos képviselet, kötelező szavazás) és a szabályok szigorú betartásával keresztül is vitetnék, tényleg nem a többség vagy kisebbség vezeti az államot, hanem a polgároknak azon csoportja, amely a legjobban van szervezve s ezért a legtöbb erőt képes a politikai küzdőtérre vetni».[22] Abban a kíméletlen harcban, amelyet a pártok lolytatnak a hatalomért, a közösségi érzület teljesen megsemmisül a pártérzülettel szemben. Az egyén elsősorban pártember és csak másodsorban állampolgár, aminek azután az a következménye, hogy a többségre jutott párt a maga tulajdonának tekinti az államhatalmat. Horace Micheli svájci szövetségtanácsos az interparlamentáris konferencia 1925. évi ülésén, amely a parlamentarizmus válságával foglalkozott, nyíltan rámutatott a parlamentarizmusnak abban rejlő veszedelmére, hogy manapság «az emberek bizonyos rétege életcéljának tűzte ki a képviselőséget» s a miniszterek sokszor olyan függési viszonyba kerülnek a befolyásos professzionista politikusokkal, hogy «a közjót nagyon is sokszor fel kell áldozniok magánérdekekért».[28] Ez az egyébként köztudomású igazság már rá is vezetett bennünket a parlamentarizmus betegségének legfőbb okára, amely az, hogy a kontinentális parlamentekben közérdeket képviselő pártok helyett *leplezett érdekszövetségek* ülnek. Kezdetben a nagybirtoké volt a parlamenti hatalom, napjainkban a nagytőkéé. Megszakadt a kapcsolat ezzel a parlament működése és a nemzeti társadalom élete között s «amely vonatkozásaiban a parlament működése mégis kapcsolatban áll az élettel, úgy az országnak főként egyes leggaz-

dagabb, illetve legjobban szervezett rétegeinek érdekeit szolgálja».[84] Hogy ennek a ténynek felismerése mennyire általános, abból is láthatjuk, hogy a képviselői s általában a közéleti összeférhetetlenség újabb és újabb szabályozásának kérdése állandóan napirenden van. A parlament a kontinensen nem a demokráciát, hanem a plutokráciát és a bürokráciát képviseli. A demokrácia ugyanis az az állami berendezkedés, amely az összes polgárok együttmunkálkodásával az egész nép jólétét szolgálja, vagy mint egy magyar szerző, Nagy József pregnánsan kifejezi, a demokrácia «az állam olyirányú berendezkedése, amely a jogegyenlőség alapján az összes nemzettagok közreműködésével az összes nemzettagok érdekeinek szolgálatát az állam intézményeiben biztosítja».[25] Az eszme és a forma ilyen ellentéte magyarázza, hogy még olyan kimondottan demokrata államjogász is, mint Kelsen, élesen bírálja a parlamentarizmust. Szerinte a népképviseleti elv nem egyéb puszta fikciónál. Ez a népképviseleti fikció csak arra volt jó, hogy a néppel elhitessék azt, hogy a parlament valóban őt képviseli, hogy a nép a parlamentben «jelen van», sőt a parlament ebben az értelemben a néppel azonos. Ennek a teóriának célja — úgymond Kelsen — a népszuverénitás fikciójának fenntartásával a demokratikus fejlődés előhaladását feltartóztatni.[26] A képviselők visszahívhatásának joga és a referendum-rendszer, amely újításokat több háborúutáni alkotmányban megtaláljuk, éppen azt célozzák, hogy a parlament a közakaratot tükrözze vissza.

A mondottak után csak felületes pillantásra visszás jelenség az, hogy a parlamentellenes magatartás éppen azokban az alsóbb néprétegekben fejlődik ki, amelyeket a demokrácia részesíteni akar az államügyek vezetésében. A parlamentarizmus azok szemében is elveszti értékét, akik legtöbb demokráciát kívánnak, nyilvánvaló bizonyságául annak, hogy a parlamentarizmus nem meríti ki a

demokrácia fogalmát és hogy a demokrácia nemcsak apparátust, hanem *eszmét* is jelent, amely az egyének részéről magatartást vált ki. *Ez az eszme az egyenlőség eszméje, a magatartás pedig a kiváltságok eltörlésére való törekvés.* Ebben a vonatkozásban azután a demokrácia, a fogalom minden lényeges jegye nélkül, egyszerű jelszóvá is fajulhat, amely bármilyen eszközök révén harcra tüzel mindenféle «kiváltság» ellen, legyen az születési, vagyoni, vagy társadalmi konvencióbeli.[27]

A demokratikus mechanizmus lényeges jegye az, hogy a képviselet konstituálása alulról felfelé történjék. Ebből a szempontból nézve a közvetlen választás és a tanácsrendszer egyaránt demokratikus. Hogy a képviselet konstruálásánál az *«alul»* a népközösségben milyen *lentre* nyúl, vagyis hogy kik tartoznak az uralkodó társadalomhoz, ez történeti változásoknak van alávetve. A társadalmat ezen az alapon is megkülönböztethetjük az államtól és a néptől, amint erre a modem szociológusok — Spann, Tönnies, Michel stb. — helyesen rámutatnak. A liberalizmus jogállama az a hatalom, amely garantálja a rendet s ez a rend lényegében az államalkotó nép társadalmi ellentéteinek kiegyenlítésében rejlik. A kiegyenlítés rendje és módja azonban nem a népközösség eszméjéből fakad, hanem ezt azoknak a társadalmi rétegeknek érdekei és ideológiái határozzák meg, amelyek kezükben tartják a politikai pozíciókat. Ha már most a politikai egység szempontjából releváns néprétegek semmiképen sem tudják azonosítani magukat az államhatalom gyakorlóival, abban a pillanatban meghasad az az egység — Heller kifejezésével — a *szociális homogenitás,*[28] amely a demokratikus mechanizmus működésének elengedhetetlen feltétele.

A parlamentarizmusról szólva már kiemeltük, hogy a parlament, amely a politikai egységképzés eszköze, csak akkor teljesítheti feladatát, ha megvan a közös vitaalap,

vagyis a «fair play» lehetősége a belpolitikai ellenféllel szemben, mert ahol a homogenitásnak ez a tudata eltűnik, ott az addig vitatkozó párt diktáló párttá változik. «A szociális homogenitás — állapítja meg Heller — mindenkor szociálpszichikai állapot, amelyben a mindenkor létező ellentétek és érdekharcok a *«mi»* érzésével és tudatával, a közösség akarásával összekapcsolva jelennek meg.»[29] Az ilyen kollektív öntudat igen nagy társadalmi feszültségeket is meg tud emészteni. Ez a magyarázata annak, hogy a parlamentarizmus évtizedeken keresztül megfelelt hivatásának. Amióta azonban a polgári homogenitás megvalósult Európában, vagyis minden állampolgár a maga személyének és tulajdonának formálisan ugyanazt a védelmét élvezi, az alsóbb néprétegek egyre élesebben látják, hogy ez a formális egyenlőség nem változtat az ő társadalmi és gazdasági helyzetükön. A szabadság tudata viszont, amelyet a demokrácia hirdet, felébreszti a politikai hatalom tudatát is, azt a meggyőződést, hogy a jogi és politikai egyenlőség megszerzése után immár a *szociális egyenlőtlenséget* is meg kell szüntetni. Az alsóbb néprétegek éppen ezért küzdenek az államhatalomban való részvételért, ha azonban az a meggyőződés támad bennük — akár agitáció, akár az egy-egy országban valóban így alakult helyzet felismerése folytán —, hogy a társadalmi érdekhatalmak kilátástalanná teszik számukra a küzdelmet, akkor nyomban a demokrácia, a parlament ellen fordulnak. «Ha a proletariátus elég erős — mondja Heller —, hogy nemcsak a gyár, hanem az állam kerekeit is meg tudja állítani, akkor csak két feltétel mellett marad meg az osztályharc demokratikus formájánál: ha kilátása van ezen az úton is sikerre, vagy ha a fennálló uralmi rendszer szellemi és erkölcsi megalapozottságát és történeti szükségszerűségét felfedezi.»[30] Az a parlamentáris válság tehát, amelyet a háború óta tapasztalunk, valójában nem a demokrácia válsága, ha-

nem *a mechanikus egyenlőség eszméjéé.* Ha a választójog valóban lényegesen javította volna az alsóbb néprétegek sorsát, ha célt és több értelmet adott volna a munkások életének, egyszóval ha megoldotta volna a szociális kérdést, akkor ma nem kellene a demokrácia válságáról beszélnünk. Mindebből pedig azt a következtetést kell levonnunk, hogy a bajok ellenszere csak a szociális homogenitás biztosítása lehet. Ez az alapja ugyanis a demokratikus mechanizmus működésének. A homogenitáshoz viszont a szociális kiegyenlítés minél nagyobb mértéke szükséges. A válság orvoslása tehát részben a tömegek *nevelésének,* részben a vezető társadalmi rétegek *belátásának,* részben szociális *reformoknak* a kérdése.[31]

Az a három irány, amelyben a javító törekvéseknek haladniok kell: i. az alsóbb néprétegek gazdasági emelése, 2. helyzetük bizonytalanságának megszüntetése és 3. a *társadalmi elismertetés.* Az első feltételezi, hogy az egész gazdasági életet a közösség szolgálatának gondolata, a közjó eszméje hassa át. A létfenntartás bizonytalanságát — ebben látjuk mi az osztályharc legigazibb okát — a szociálpolitikának kell csökkentenie. A harmadik kívánság, a társadalmi elismertetés, a különböző hivatási rendekhez tartozók viszonyát veti fel, ez tehát — mondhatjuk — a szociális reformok problémája. A különböző hivatási rendek társadalmi elismertetése ugyanis azt jelenti, hogy a rendek egyenjogúak lesznek: a közösség életében vitt szerepüknek és súlyuknak megfelelően jutnak szóhoz a közösség sorsának irányításában; szociális fontosságukhoz mérten kapnak részt az uralom gyakorlásában, a termelés vezetésében és a fogyasztás szabályozásában. Ennek a *társadalmi demokráciának* szükségességére mutat rá a politikai demokrácia válsága.

Amikor az angol parlamentarizmus kitűnő munkájáról esik szó, többnyire elfeledik azt, hogy az angol társa-

dalom struktúrája más, mint a kontinentálisé. Preuss figyelmeztet arra, hogy az angol társadalom korporatív természetű közösségekből áll, amelyeket azután egységesen a parlament reprezentál. Az angol államéletben, úgy amint az a történelem folyamán kialakult, az alépítményt az önkormányzatok, a grófságok és városok helyi önkormányzatai képezik s ezeket koronázza azután a parlament organikus egységbe. Az angol alkotmány a centralizációnak és a decentralizációnak olyan sajátos összevegyülése, amely biztosítja a nemzeti integrációt s amely a kontinensre nem ültethető át.[32]

A francia forradalomnak éppen az volt a legnagyobb tévedése, hogy erőszakosan felbontotta a társadalomban a hivatás egysége révén fennálló természetes kötelékeket s több mint egy évszázadra kiölte a rendi szellemet, amely a korporatív társadalom alapelve. A rendek helyébe kialakultak a pártok, osztályok és nemzetiségek, amelyek a maguk öntudatát az egész társadalom meghódításával igyekszenek érvényesíteni. Ezzel szemben, mint Ottlik László kifejti, a rend csupán az «univerzális», a nemzeti öntudatnak hordozója, habár ezt a maga speciális szellemében juttatja érvényre. «A rendek, mint egymásnak kiegészítői, a szellem, de legalább is az intenciók azonosságát tételezik fel egymásról; jóhiszeműen és szívélyesen állanak egymással szemben, inkább egymás mellett. Egyiknek sem jut eszébe, hogy amaz másképpen értékelhetne, mint ő; az eszközök tekintetében eltérhetnek nézeteik, de a célok szentesítése mindegyiknek szemében ugyanaz, mert hagyományos világképük azonos: ugyanannak a világnak felületén élnek különböző életet.»[33] A centralizmusnak azonban, amely az egyén és az államhatalom között levő természetes közületeket — hivatási és területi önkormányzatokat — felbontotta, más irányban is mutatkozik káros hatása: az állam feladatainak szaporodásával a parlament teherbírása nem tud lépést

tartani, részben a feladatok sokasága, részben a szakismeret hiánya miatt.

A parlamentáris kormányzás éles ellentéte, a *fasiszta diktatúra,* amely az állam feladatának azt tekinti, hogy a jólét terén bizonyos igazságos kiegyenlítődést hozzon létre, a maga társadalompolitikai intézkedéseivel és reformjaival éppen azt a szociális homogénitást akarja megteremteni, amelynek hiánya miatt az olasz parlamentarizmus polgárháborúba sodorta az országot. Rusznák Rezső, a kormányformák értelmét vizsgálva, helyesen vélekedik akként, hogy éppen ezért nem is tagadható meg bizonyos párhuzam az olasz kormányzás és a parlamentáris között. «Mindkettő az egyén lelkében kapcsolja a jog és kötelesség pszichikai tudatát s mindkettőnek célja az állam és egyén, illetve az állam és a társadalom relációjában a távolságot lecsökkenteni a lehető legteljesebb azonulásig.»[34] A fasizmus intézményekben realizálja a hivatási gondolatot, akként próbálja megszervezni a társadalmi érdekek képviseletét, hogy minden társadalmi réteg megfelelő befolyást kapjon a saját hivatási ügyeinek és valamelyest az államügyeknek intézésében is. Ha elfogadnók Hutchinson meghatározását a demokráciáról, aki szerint a demokrácia «a társadalomnak azt a formáját jelenti, amelyben a kollektív akarat *hatályosan* kifejezésre juthat minden olyan ügyben, amelyben tudatos közös érdek nyilatkozik mega,[85] akkor bajos volna elvitatni a fasizmustól a demokratikus jelleget. Kétségtelen azonban, hogy a politikai demokráciának lényeges kritériuma az uralom gyakorlóinak függése a népakarattól s éppen ezért a fasiszta államot semmiképpen sem minősíthetjük demokratikus államnak. Meg kell engednünk azonban, hogy a társadalmi demokráciát nagyobb mértékben megvalósította, mint a legtöbb parlamentáris demokrácia s hogy a fasizmus *magatartása* demokratikus. Ez magyarázza, hogy Mus-

solini a nevetségesség veszedelme nélkül vallhatja magát demokratának. Amikor átvette a hatalmat, kijelentette, hogy belpolitikája demokratikus lesz.[36] A demokrácia szót kétségtelenül a maga felfogása szerint értelmezi: a nép uralkodik vezetői útján, de bizonyos, meg van győződve arról, hogy ő képviseli az igazi demokráciát. Az 1928. évi olasz alkotmányreform bejelentésekor így nyilatkozott a kamarában: «Ez az állam egy koncentrált, organizált, tekintélyre alapított demokráciában fejeződik ki, amelyben a nép nagyon jól érzi magát».[37] A fasizmus kitűnő közjogásza, Romano, eddigi fejtegetéseink szerint megokoltan állapítja meg, hogy a parlament csak akkor képviseli a népet, ha az egész nép, összes rendjei és összes érdekei képviseletre találnak. Ezt a képviseletet szándékozik megvalósítani az olasz *funkcionális kamara,* amelyben «az állam és a nép érdekeinek közössége nyilatkozik meg».[88] Funkcionális kamarán, amely intézményre könyvünkben később rátérünk, azt a törvényhozó képviseletet kell értenünk, amelyben az összes hivatási rendek és a nemzet életében szerepet vivő erkölcsi szervezetek a maguk szociális funkciójának megfelelő arányban foglalnak helyet.

Mindenesetre azonban meg kell jegyeznünk, hogy a fasizmus gyakorlata *kíméletlen párturalmat* jelent, amely annyira tagadása a demokráciának, hogy még az állampolgári jogokat is megvonja azoktól, akik nem tagjai a pártnak. Ebben a tekintetben csak a bolsevizmus megy túl rajta, mert amíg a fasiszta pártnak — legalább elméletben — bárki tagja lehet, addig a kommunista pártból a társadalom egész rétegei ki vannak zárva.

A fasiszta alkotmányt hozzák fel legtöbbször érvül akkor, amikor a demokrácia válságát kívánják bizonyítani. Szerintünk azonban a fasizmusból nem annyira a demokrácia, mint a parlamentarizmus válságára kell következtetni. A diktatúra ugyan mindenkor ellentéte

a demokráciának, de mint Ottlik László finom analízissel kimutatja, «a legridegebb diktatúra *attitűdje* is lehet demokratikus, tekintettel a kormányrendszemek i. alapjaira, 2. fenntartó erőire, 3. céljára és 4. társadalmi értékelméletére».[39] A fasizmustól eltekintve sem történt azonban a háború óta alkotmánymódosítás Európában, amelyet ne a demokrácia tökéletesebb megvalósításával indokoltak volna. A legutóbbi lengyel alkotmányreform indokolásánál például Makowski igazságügyminiszter ezt mondotta: «Minden modem demokráciát meggyengít a politikai demagógia... A parlament mellett helyet kell adni a kormánynak és a kormány mellett a szociális érdekek képviseletének, azaz meg kell szervezni a demokráciát, a jövő demokráciáját».[40] Vagy legaktuálisabb példát kiragadva, az osztrák Heimwehr-mozgalom is, amely rendi képviseletet kíván, a «tökéletesebb» demokráciával igazolja harcát.[41]

Leuterbach a parlamentarizmus válságát kutatva odakövetkeztet, hogy a többségi elv tulajdonképpen a kapitalizmus gyermeke. Amíg a parlament különböző pártjai egy osztály, a polgárság képviselői voltak, addig a többségi elv az egyenlők közt mutatkozó többség elve volt. Más a helyzet az osztályegyenlőtlen elemekből álló parlamentben, mert itt a többségi uralom osztályelnyomássá fajulhat. Az ebből származó ellentét kiegyenlíthetetlen a pártok között s ez az, ami a parlamentarizmus válságát előidézte.[42] Tönniesnek is az az álláspontja, hogy a parlamentarizmusért való lelkesedés sohasem nyugodott demokratikus, hanem mindig arisztokratikus tapasztalatokon. Szerinte meg kell szűnnie annak a «tarthatatlan fikciónak» is, hogy a képviselő nem a választóit, hanem az egész nemzetet képviseli.[43]

Ügy hisszük, sikerült igazolnunk azt az állításunkat, hogy napjainkban *a demokrácia az egyetlen kormányzati*

elv, amelyhez a népeknek bizalmuk van. Feltartóztathatatlan áramlat ez. Mert hogy a demokrácia, ami az eszmét és magatartást illeti, közös jellemzője a háborúutáni államoknak, nyilvánvaló abból, hogy nem találunk új alkotmányt, amely a háborúelőtti közfelfogáshoz képest egyenesen forradalmi kinyilatkoztatásokat ne tartalmazna a szociális jogokról és kötelességekről, már pedig ez az egyéni szabadság korlátozása útján a szociális egyenlőtlenségeket kívánja enyhíteni, ami az igazi demokrácia feltétele. S különösen ki kell emelnünk, hogy a gazdasági demokráciát, amely pedig a szociális homogénitás szempontjából összehasonlíthatatlanul fontosabb a politikainál, a leghatározottabban éppen az olasz és a spanyol diktatúra kodifikálta.

II. FEJEZET.

Jogok és kötelességek a közzel szemben.

A demokratikus vonáson kívül a háborúutáni alkotmányfejlődés legjellemzőbb mozzanatának mondottuk azt, hogy reakciót mutat az individualisztikus liberalizmus ellen. Amíg a parlamentarizmus terén egymással homlokegyenest ellentétes kormányzások alakultak ki az új Európában, addig a liberalizmusra való visszahatás *egyöntetű jelenség* az alkotmányokban, bizonyságául annak, hogy ebben a kérdésben a fejlődés egyaránt megfelel a szükségszerűségnek és a korszellemnek. Az állam ugyanis — mint Kaas Albert hangsúlyozza — «közjogi védelmet a társadalomban uralkodó eszméknek biztosít és azokat igyekszik megvalósítani. Az állam és az alkotmány csak azt tartalmazhatja, ami az illető civilizáció általános elveinek és fejlettségi fokának, szükségleteinek és sajátos gondolkodásának megfelelő.[44] Miután, mint látni fogjuk, eszmevilágunkat a liberalizmustól való

elfordulás jellemzi, az új alkotmányokat is éppen a liberalizmussal szemben való mikénti állásfoglalás különbözteti meg legélesebben a múlt század alkotmányaitól.

Az újkor két nagy eseménye a *francia forradalom* és a *munka- és gőzgépek feltalálása* volt. Az első közvetlenül, a második közvetve a «tiers état», a tőkés polgárság érdekét szolgálta. A forradalmat ez a polgárság vívta meg, amely, amikor anyagilag már megerősödött, most a politikai egyenlőséget is követelte, tudatában annak, hogy a nemesség és papság előjogainak törlése után az ő kezébe kerül a hatalom. Logikus volt, hogy ez a politikailag felszabadult polgárság a gazdasági szabadságot is követelje magának, mert hiszen a termelő erők korlátlan kifutásától a termelés határtalan fellendülését, következésképpen a maga nyerészkedési törekvésének teljes kielégítését remélhette. Bizonyos azonban, hogy a századeleji polgárság gondolatvilágában nem ilyen meztelen ridegséggel uralkodott az osztályönzés és hogy ez az egoizmus csak évtizedek múltán vált benne tudatossá. Azok a magas erkölcsi szinten álló elméleti közgazdászok is, akik a gazdasági forradalmat előkészíteni s utóbb megszilárdítani segítettek, a szabadversenytől nem csupán egy osztály boldogulását várták, hanem egy új aranykort, amelyben a nép egésze a jólét nem is sejtett fokára jut. Smith Ádám a liberalizmus alapgondolatát akként fejezte ki, hogy a jól felfogott önérdek arra vezeti az embereket, hogy egyúttal a társadalom érdekét is legjobban szolgálják.[45] Az államhatalomnak ilyen elgondolás szerint, tartózkodnia kell minden beavatkozástól a társadalmi és a gazdasági életbe. A liberalizmus jogállama azt a felfogást valósítja meg, hogy az állam felelős polgárainak életéért, vagyonáért, felelős a közbiztonságért, az igazságszolgáltatásért és a honvédelemért, de semmi köze a polgárok magánéletéhez, kenyérkeresetéhez és létfenntartási eszközéhez. Ami a gaz-

dasági ténykedést illeti, az államnak mindössze az a rendeltetése, hogy szankcionálja a szerződéseket. A polgárságnak ez a jogállama uralkodott a múlt században, bár ami a kormányok gyakorlati politikáját illeti, a kényszerűség által parancsolt törvényhozási intézkedések hamarosan áttörték ezt az elvet. Othmar Spann méltán hangsúlyozza, hogy a történelem nem mutat fel olyan társadalmat, amely az individualizmus tanításait teljes mértékben megvalósította volna. Ma már azonban — fűzi hozzá — még elmélet sem akad olyan, amely a liberalizmusnak minden konzekvenciáját levonná.[46] Az úgynevezett «alkotmányos» országok charta-alkotmányaiban azonban a világháború befejezéséig a maga kristálytisztaságában maradt meg a jogállam eszméje. Amint a francia forradalom előtt hiába keresnők az alkotmányokban az emberi jogok deklarálását, úgy a szociális gondolatot is hiába kutatnák a háborúelőtti alkotmányok betűi között.[47]

Ha azonban az alkotmányok nem is szálltak le a jogállam magaslatáról, árnyékukban egyre kirívóbban érlelte szomorú következményeit a francia forradalom nagy paradoxonja: a «szabadság, testvériség, egyenlőség». A testvériség még hagyj án, de az egyenlőség és a szabadság *egymást teljesen kizáró fogalmak.* Lamartine remek megjegyzése szerint: «A szabadság szó ekként értve szofizma. Mindenki szabadsága mindenki rabszolgaságához vezetne».[48] A forradalom az évezredek által szentesített korporatív kötelékeket felbontotta. A középkorból eredő céheket megszüntette s ezzel szabaddá tette a termelés tényezőit, szabaddá tette az egyéni szabadságnak azzal az ellentmondó értelmezésével, hogy még az azonos hivatásúak önkéntes társulását is megtiltotta. «A magánjellegű társaságok — mondotta Mirabeau — megtörik az általános társadalom elveinek egységét és az erők egyensúlyát.»[49] Dupont de Nemours szerint mihelyt valaki egy

korporációba belép, azt úgy tekinti, mint a családját. «Már most — folytatja — az állam érdekeibe ütközik az, hogy vele korporációk konkurráljanak; ellentétben van ez a hatalom egységével s olyan előnyöket biztosíthatna a korporáció tagjainak a többi polgárokkal szemben, amelyek sértik az egyenlőség elvét».[50] Ez az egyenlőség érdekében kívánt szabadság azonban szükségszerűen szolgaságba döntötte a gazdasági versenyben gyengébbeket; alkalmazzuk e szót akár a tőkeszegény kisemberekre, akár az invencióban tehetségtelenekre, vagy értsük bármiképpen is a «gyengébbet», belőlük kerül ki a társadalom túlnyomó zöme. Ez történt volna akkor is, ha nem következik be az ipari fejlődés, de a gépek használata csak fokozta a «szabadság» hátrányait. A kézműipar tevékenységi lehetősége folyton szűkebb területre zsugorodott s abban a mértékben, amint a termelés egyre nagyobb befektetést igénylő termelési eszközöket tételezett fel, nőtt a bérmunkások serege. S nemcsak a korporatív kötelékek bomlottak fel, hanem a munkaadó elszemélytelenedése folytán a pátriárkális viszony is megszűnt a tőke és a munkavállalók között. Elszemélytelenedett a munkaerő is, a szónak mély etikai értelmében. Áru lett belőle a «munkapiacon», egyszerű kalkulációs mennyiség a nyereségre irányuló termelésben.

A kapitalista gazdálkodásnak nem az a lényege, hogy nagy tőkével dolgozik — a kommunizmus sem tud meglenni nélküle —, hanem az, hogy nem a tényleges szükségletet veszi figyelembe a termelésnél, hanem minden üzem csak a maga terményeinek eladási lehetőségét nézi, függetlenül a többi üzem termelésétől, bízván abban, hogy felülmarad a piacokon folyó versenyben. A kapitalizmus tehát nem csupán gazdasági technika, hanem a természetes értékrend felborítását is jelenti. A tőke halmozása és nem a szükséglet fedezése a kapitalista gazdálkodás célja.[51] A múlt század nagy ipari válságait ez

a készletre és spekulációra való termelés váltotta ki s a vállalkozások összeomlásával természetesen együtt járt a munkavállalók több-kevesebb hányadának munkanélkülisége is. A válságok elkerülése céljából kétségtelenül dicséretes munkát végeznek a legújabb időkben kialakult kartellek, szindikátusok és trösztök, de működésüknek a köz szempontjából súlyos hátrányaik is vannak s a tőkecsoportosulások magatartása a munkavállalókkal szemben lényegében mitsem változott.

Távol áll tőlünk annak az igazságnak vitatása, hogy ez a magánnyerészkedésre beállított kapitalista termelés olyan technikai fejlődést és gazdasági fellendülést eredményezett, amelyről néhány száz évvel ezelőtt még a legvérmesebb utópisták sem álmodtak. Akár valljuk az emberiségnek egy cél felé való haladását, akár elvetjük a teleológikus világnézetet, csakis arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy a múlt századot jellemző liberális gazdálkodás *szükségszerű* volt. Mint minden társadalmi életforma azonban csak addig tarthatja magát, amíg előnyei nyilvánvalóan nagyobbak a társadalomra, mint hátrányai. Ha a társadalom az utóbbira jön rá, akkor megkezdődik a visszahatás, a forma módosítása és a formának az új eszmékhez és szükségességekhez való alkalmazása. Balás Károly a modem bérmunkásosztály kialakulásának első időszakait vizsgálva, megállapítja, hogy «túlmunka, serdületlen, gyönge gyermekeknek, nőknek megerőltető, egészségükre káros alkalmaztatása, erkölcsi, higiénikus és minden magasabb közérdekű szempontnak elhanyagolása, szóval az erő és egészség kíméletlen kihasználása gyakori, sőt általános jelenség. Ennek láttára kezdett a társadalom szélesebbkörűen érdeklődni a munkások sorsa iránti).[52]

A liberalizmus legnagyobb károkozása a rablógazdaság mellett, amelynek következményeit Vierkandt az *általános atomizáltságban,* az otthonszeretet és kötöttség

messzemenő szétdúltságában, belső idegenségben, kedvetlenségben és húzódásban látja a munkával szemben, az volt, hogy szembeállította egymással a termelés két tényezőjét: a munkáltatókat és a munkavállalókat, majd később a személytelen tőkét a személyiségétől megfosztott munkaerővel.[53] Helyesen mondja Heller Farkas, hogy a kapitalizmus egyoldalúságával szembeszálló törekvések nem a magasabbrendű munkamegosztás és a páratlan technikai haladás vívmányainak eltörlését célozzák, hanem e vívmányokon belül a dolgozó ember emberi mivoltának megóvását.[54] A jogegyenlőséggel és a hivatási kötelékek lehullásával a vagyon lett a társadalmi tagozódás egyedüli alapja s ez az elkülönülés csakhamar egyetlen szakadékká élesedett ki, két részre tépve a társadalmat: a munkájából napról-napra élő, bizonytalan holnapú nagy tömegre és a tőkeprofitból élő vagy egyébként biztosított létű kisebbségre. Természetes, hogy szociológiai szempontból ez a merev szétválasztás nem állja meg a helyét, de a közfelfogás így látta a helyzetet s amikor charta-alkotmányok forrásait vizsgáljuk, a közvéleményt kell figyelembe vennünk.

«A társadalomnak az a rendje, amelynek külső vagy belső viszonyaiban jelentkező okok nem teszik lehetővé a társadalomnak akár minden rétege, akár valamennyi tagja számára az emberi és kulturális létet, vagy annak kifejtésében akadályokat, nehézségeket támasztanak és ha ez az ellentét vagy a lehetőségek egyenlőtlenségének érzése széles körben *öntudathoz* jut, megjelenik: a szociális kérdés.» Erődi-Harrach Bélánál olvassuk ezt a meghatározást,[55] amely a probléma lényegét ragadja meg s így minden idők szociális kérdéséhez megismerési alapot nyújt. Jelentkezzenek bár a szociális törekvések bérmozgalomban, földreformban, a közoktatás ingyenessé tételében stb., a törekvések végső célja az *emberi* és a *kulturális lét.* A szociális kérdés a múlt században is folyton

erősbödő mozgalmat sugallt, de századunkban, már a háború előtt is, korunk legnagyobb problémájává nőtte ki magát. A szervezkedő munkásság heroizmussal küzdve keresztülvitte Európa valamennyi országában a koalíciós tilalom törlését s az immár legálisan megalakult szakszervezetek és ezek szövetségei nemcsak jobb létfeltételeket harcoltak ki maguknak a munkaadóktól, hanem politikai súlyuk növekvésével az államot is szociálpolitikai törvényhozásra késztették.[56] Ebben a törvényhozásban természetesen nemcsak a szervezett munkásság súlya játszott szerepet, mert hiszen ez a súly a háború előtt jelentéktelen volt az államhatalommal szemben, hanem a nagy szociáletikusok által megindított *eszmeáramlat* s az államvezetők által felismert *nemzeti érdek.* Elég utalnunk arra, hogy Németországban az első szociálpolitikai törvény egy tábornok nevéhez fűződik,[57] aki utánajárva annak, hogy miért csökken a rajnai bányavidéken a sorozásokon alkalmasnak talált újoncok száma, megállapította, hogy az elcsenevészesedés a zsenge gyermekkortól való dolgoztatásnak tulajdonítható.

Mindezt szükséges volt előrebocsátanunk, mert azt, hogy az új alkotmányok legfőbb sajátosságát a szociális és gazdasági rendelkezések teszik, téves volna tisztán azzal indokolni, hogy a háború után összeült alkotmányozó nemzetgyűlésekben befolyáshoz jutott a szervezett munkásság. Mert tény az, hogy a munkástömegek társadalmi erőre tettek szert, gazdaságilag fontos tényezőkké váltak s elismerést kívántak az alkotmányban is, de aligha tévedünk, ha nagyobb fontosságot tulajdonítunk annak, hogy a múlt század individuális szabadságjoga és a korlátlan szabadverseny ellen felébredt kollektív szemlélet *megváltoztatta az általános jogi felfogást.* Dicey éles megfigyelése, hogy «az általános, jogot alkotó vélemény az utolsó 30—40 év alatt több-kevesebb erővel a kollektivizmus irányában halad.»[58] Miként magyaráz-

hatnók különben, hogy a békekötés ideje körüli alkotmányok közül a szociális jogok és kötelességek egyik legszebb kifejtését egy monarchista alkotmány, a jugoszláv tartalmazza? Mert igaz, hogy a gazdasági rendelkezéseket itt is a szocialisták kívánságára vették be az alkotmányba, de a szocialisták olyan kisebbségben voltak, hogy kívánságuk felett az alkotmányozó nemzetgyűlés minden zökkenő nélkül napirendre térhetett volna. Az nem vitás, hogy az új alkotmánytételek a munkáspártoktól erednek — a német nemzetgyűlésen is így volt s azután a weimari alkotmány hatott a többire —, de hogy ezek a tételek még a politikailag konzervatív alkotmányokba is belekerültek, az csak a korszellemmel és a nemzeti érdek felismerésével indokolható. Utalhatna valaki arra, hogy különösen a monarchikus államoknak propagandisztikus céljuk volt ezzel: megelőzni a bolsevizálódást, de mi más ez is végeredményében, mint annak elismerése, hogy a nemzet érdeke és a korszellem követeli a szociális kérdés megoldását. Nem a «miért» a fontos, hanem a tény. Az a körülmény sem von le semmit a szociális jognyilatkozatok szellemtörténeti értékéből, hogy azok a legtöbb országban megragadtak az alkotmány papirosán. Azt mutatják ezek a nyilatkozatok, hogy abban az időben, amikor az alkotmányok keletkeztek, már egy politikai párt sem ignorálhatta a szociális kérdést, tehát a jognak szociális felfogását maga az élet harcolta ki.

Az új alkotmányok csaknem kivétel nélkül szakítanak a múlt század jogállamának fogalmával s helyébe *a társadalmi kiegyenlítés és a közösségeszme szociális államát* ültetik. Ebben az államban úgy kell rendezni a gazdálkodást, hogy az egyesek gazdasági helyzete és tevékenysége a közjótól tétessék függővé. A német alkotmány, amely azután irányt mutat a többinek, praeambulájában kimondja, hogy a német nép attól az akarattól eltöltve

hozta meg új alkotmányát, hogy «újjá alakítsa és megszilárdítsa a birodalmat a szabadságban és az igazságosságban, hogy szolgálja a belső és a külső békét és előmozdítsa a társadalmi haladást». A gazdasági rendelkezéseket bevezető 151. §. pedig így szól: «A gazdasági élet rendjének meg kell felelnie az igazságosság elveinek abból a célból, hogy minden egyénnek biztosíttassák az emberhez méltó létfenntartás. Ezen határok között az egyén gazdasági szabadságát biztosítani kell». A jugoszláv alkotmány 26. §-a még világosabban állapítja meg: «A közösség érdekében és a törvényeknek megfelelően az államnak joga és kötelessége beavatkozni a polgárok gazdasági kapcsolataiba az igazságosság szellemében és a szociális konfliktusok elhárítása céljából». A román alkotmány hasonlóképpen: «Minden egyén, aki hozzájárul a termeléshez, egyenlő védelemben részesül. Az állam beavatkozhatik viszonyaikba törvényekkel, hogy megelőzze a gazdasági vagy szociális konfliktusokat». (21. §.) A görög alkotmánynak 22. §-ában olvassuk, hogy az állam «szisztematikusan előmozdítja a városi és falusi, dolgozó osztályok erkölcsi és anyagi felemelkedését». A cseh alkotmány praeambulája szerint a cseh nemzet meg akarja szilárdítani «a nemzet teljes egységét, uralomra juttatni az igazságosságot a köztársaságban, biztosítani a csehszlovák haza békés fejlődését, dolgozni ezen állam valamennyi polgárának közjaván». A lengyel praeambula vonatkozó része ekként hangzik: «Szemünk előtt tartva egész, szabad és egyesült édes hazánknak javát, kívánva, hogy megszilárdítsuk függetlenségét,... valamint a szociális rendet a jog és a szabadság örök elveinek alapján; kívánva éppígy biztosítani minden erkölcsi és anyagi erő kifejlesztését az egész népesség javára, valamint biztosítani... a munka részére a tiszteletet, jogainak elismerését és az állam különös védelmét; elhatároztuk és elfogadtuk...» Az állam köteles-

ségét az egyénnel szemben a legszigorúbban az ideiglenes észt alkotmány 25. §-a fogalmazta meg: «Az észt köztársaságban minden polgárnak biztosíttatik a jog az emberi lényhez méltó életszinthez». Az ideiglenes alkotmányt felváltó jelenlegi alkotmány már jóval enyhébben írja körül a polgároknak ebbeli jogigényét. Az új, módosított paragrafus ugyanis így szól: «A gazdasági élet szervezetének Észtországban meg kell felelnie az igazságosság elveinek, amely elvek azt célozzák, hogy a polgároknak e célra alkalmas törvények útján megadassanak az eszközök az emberhez méltó élet folytatására». Közvetve utal csak a gazdasági és szociális élet szabályozására az ír és a finn alkotmány azokban a részeiben, amelyek a hivatási képviseletekkel foglalkoznak. A liberális hagyományokat az új alkotmányok között csak a török képviseli a klasszikus tisztaságban: «Minden török szabadnak születik és szabadon él. A szabadság azt jelenti, hogy mindent megtehet, ami nem árt másnak. Az egyén szabadsága, amely természeti jog, a mások szabadságának határaiban találja korlátját». (68. §.)

Az új alkotmányoknak itt felsorolt alapgondolatai emlékeztetnek az *eudaimonisztikus rendőr államra,* amely szintén alárendelte az egyéni érdekeket a közérdeknek és a gazdaságilag gyengék gyámolítását tűzte ki feladatának. A két államkoncepció, a rendőri és a szociális, meg is egyezik az alapelvben, de az általános célkitűzés kivitelének eszközeit és módját illetően éles köztük a különbség. A rendőrállam az észszerűséggel igazolta magát, arra a tételre támaszkodott, hogy az emberi cselekvés legfőbb vezetője és csalhatatlan bírája csakis az értelem lehet. Ez az igazolása azonban önellentmondásban szenved, mert amikor felteszi, hogy az emberi értelem csalatkozhatatlan, ugyanakkor az embereket általában, az alattvalókat értelmetlen lényeknek tekinti, akiket képességeik észszerű használására a felsőbbségnek kell

kényszerítenie, vagyis az emberi észnek egyedül a felsőbbség van birtokában. Az uralkodás jogcíme az alattvalók jóléte, de tisztán az uralkodó legmagasabb személyes hajlamaitól függött, vájjon az állam a szépművészeteket részesíti-e különös támogatásban, vájjon a tudományt, vagy a technikát, az ipart, vagy a kereskedelmet, avagy a földmívelést mozdítja-e különösebben elő. Ez a felvilágosult deszpotizmus fétisként magasztalja az államot, de ellenségének tartja az állam és az egyén között levő természetes közületeket, minden szervezetet és minden társulást. Nem ismeri a közakaratot, csak egyes emberek akaratát, nem ismer közösséget, csak parancsolókat és alárendelteket. Ennek az abszolutizmusnak legkiválóbb képviselője, Nagy Frigyes például valóban sokat tett, maradandó alkotásokkal írta be nevét a történelembe, de jövedelmének, az állam bevételeinek közel 90%-át költötte a hadseregre és háborúira, aminek folytán azután nem csoda, ha számtalanszor kellett panaszkodnia országa szegénysége és a termelés elmaradottsága miatt. «Az eudaimonisztikus rendőrállam — jellemzi ekként Preuss — az uralkodó korlátlan mindenhatóságát szükséges jóléti diktatúrának tekintette s ezzel a legnagyobb államcéllá elméletben az alattvalók jólétének fokozását tette meg. Csak mint ennek a célnak eszközét igazolta elméletben a monarchikus hatalom korlátlan erősítését. De éppen a monarchikus szuverenitás ilyen jogi korlátlansága miatt a valóságban éppen teljes *fordítottjává* lett az eszköznek és a célnak ez a viszonya... Minthogy az eudaimonisztikus elmélet megfordításával a hatalom lett a cél és nem az eszköz, az eszköz, az alattvalók jóléte könyörtelenül félretolatott, ha nem fért össze a céllal».[59] Téves tehát, hangsúlyozza tovább Preuss, a rendőrállam eudaimonizmusában látni a modem szociálpolitikai eszmék előfutárát. A népközösség nemzeti és szociális

szolidaritása, minden szociálpolitikának ez az alapgondolata, tökéletesen távol állt a rendőrállamtól, sőt ellenséges fogalom volt előtte. Az abszolutizmus elnyomta a rendeket, a városokat, a céheket, minden hivatási közösséget, nem kinövéseik és elfajulásaik miatt, hanem mert korporációk voltak, amelyek saját akarattal és önálló élettel rendelkeztek. «Ennek a rendszernek következetes megvalósítása az alattvalók teljes szociális atomizálását, minden természetes tagozódásnak alaktalan tömeggé való feloldását jelentette volna.»[60] A rendőrállam koncepciójával tehát élesen szemben áll a *szociális állam* gondolata, amely, mint látni fogjuk, a közösségeszmét, az emberi összetartozást és a hivatási eszmét szolgálja.

Az új alkotmányok rendelkezéseiben hol több, hol kevesebb beszivárgással azok a programmok érvényesülnek, amelyeket a nemzetgyűlésekben résztvevő munkáspártok képviseltek. Ez magyarázza azt is, hogy az alkotmányokban, amikor a szociális kiegyenlítést írják elő, csak elvétve esik szó a középosztályról s a paragrafusok túlnyomó többsége a munkássággal foglalkozik. A német alkotmányozó nemzetgyűlésen Dávid miniszter a feladatot egyenesen ekként jelölte meg: «Bőségesen gondoskodni arról, hogy minden becsületes munkás megfelelő egzisztenciához jusson».[61] De minthogy a munkásmozgalom maga sem egységes és a parlamentáris technikából folyóan az alkotmányok különben is kompromisszumok eredményei, igen heterogén jellegűek azok a rendelkezések, amelyeket többnyire *«a polgárok alapjogai és kötelességéged* s olykor még *«a gazdasági élet»* címmel a legtöbb alkotmányban megtalálunk. A legfeltűnőbb a logikátlanság a weimari alkotmányban, amit az magyaráz, hogy az egyedül lehetséges kormánykoalíciót a benne képviselt centrum-, szociáldemokrata és demokrata pártok bármelyike felboríthatta volna. így azután közös megegyezéssel beiktatták az alkotmányba mindazokat a

tételeket, amelyeket az egyes pártok szívügyüknek tekintettek. így áll elő — mint Mirkine-Guetzevitch figyelmeztet — egy *párhuzamos processzus*: az alapvető egyéni jogok védelme, másrészt valamely szociális elv nevében (szolidaritás, közjó, államérdek stb.) ugyanezen alapjogok korlátozása; egyik paragrafus kiterjeszti az egyéni jogokat, a következő pedig korlátozza az imént már proklamált alapjogot.

A weimari alkotmány szóban levő fejezetei hosszú tárgyalások után születtek meg. Az első tervezetet Preuss dolgozta ki, de ezt a tervezetet maga az előadó, Naumann ejtette el azzal a megokolással, hogy a Preuss-féle tervezet, amely a liberális és demokratikus hagyományokat foglalta pontokba, már «régen elavult és túlhaladott!». A Naumann által benyújtott önálló tervezet azonban, amely furcsa politikai aforizma-gyűjtemény volt, szintén nem ment keresztül.[62] A végleges tervezetet Beyerle professzor készítette s ez képezi a weimari alkotmány második főrészét.

Az egyes paragrafusok, mint említettük, sokszor logikai ellentmondást tartalmaznak. A weimari alkotmány nacionalista ellenzékének jogtudósai tehát igazán könnyű helyzetben vannak, amikor kemény bírálat alá veszik az alkotmánynak ezt a részét. Freytagh-Loringhoven játszi könnyedséggel mutatja ki,[63] hogy a szöveg sokszor nem felel meg a címnek. Már a főrész címe is rossz, mert hiszen nemcsak a németek jogairól és kötelességeiről van szó, hanem mindazokéról, akik az állam területén élnek. Hiányzanak a legfontosabb jogok és kötelességek, aminő a hűség és az engedelmesség az állam iránt. Közbevetőleg meg kell jegyeznünk, hogy az állampolgári hűség és engedelmesség, mint önként értetődő valami, az összes alkotmányból kimaradt, kivéve a lengyelt. Ennek 89. §-a külön megemlékezik az állampolgári hűségről, ami arra vezethető vissza, hogy Lengyelországban erős nemzeti-

ségek élnek és akkoriban irredentamozgalmak jelentkeztek. Visszatérve Freytagh-Loringhoven kritikájához, felhozza azt is, hogy az alkotmány rendelkezései között sok a lehetetlenség. így a 119. §., amely azt deklarálja, hogy a házasság a két nem «jogainak egyenlőségén» alapszik, beleütközik a fennálló tételes házassági jogba, amely elismeri a férji hatalmat, a férj nevének viselését mondja ki s elrendeli, hogy a nő lakóhelye a férj lakóhelye. Nem vehető komolyan a 146. §-nak az az előírása sem, hogy az iskolázásnál figyelemmel kell lenni a gyermek hajlamaira és a választani szándékozott élethivatásra, mert hiszen tízéves gyermeknél lehetetlen erre tekintettel lenni. Ellentmondás a törvénytelen gyermekek szándékolt egyenjogúsítása és a családnak előbb deklarált védelme. Szemben állnak egymással természetesen azok a gazdasági rendelkezések is, amelyeket a demokraták és a szocialisták párhuzamosan vétettek be az alkotmányba.

Nem kétséges, hogy az alkotmányok ama részeivel szemben, amelyek az alapjogokat és kötelességeket sorolják fel, könnyű dolga van a jogászi kritikának, csak azt nem szabad felednünk, hogy az alkotmányok más természetűek, mint az egyéb törvények. Az alkotmányok egész sor olyan tételt deklarálnak, amelyekhez nem fűznek joghatást, ezek tehát egyszerűen programmpontoknak, erkölcsi szabályoknak és ajánlásoknak *is* tekinthetők. Azért «is», mert jelentőségűk az államélet szempontjából mégis igen nagy.

A deklarációkat három csoportra oszthatjuk. Vannak, amelyek 1. *alanyi jogokat,* amelyek 2. *kötelességeket* állapítanak meg s vannak, amelyek 3. *igényeket* ismernek el. Hogy léteznek-e alanyi jogok vagy sem, az bennünket nem érint közelebbről, mert hiszen az alkotmányok azzal, hogy «jognak» deklarálják azokat, a maguk részéről el is döntik a kérdést. Valamit mégis szólnunk kell azonban róla, mert a jogtudománynak alig van témája, amely

nagyobb vitát váltana ki, mint az alanyi jogok problémája. Duguit és Kelsen az a két nagy jogtudós, akik különböző utakon, de arra a konklúzióra jutnak, hogy alanyi jogok nincsenek. Kelsen szerint az alanyi és tárgyi jog voltaképpen egyet jelentenek, következésképpen csak tárgyi jog van. Míg Kelsen ekként az alanyi jogok létét csak burkoltan tagadja, Duguit már nyiltan állítja, hogy alanyi jog egyáltalán nincs, csak tárgyi jog, vagyis jogszabályok és a tárgyi jogon felépülő jogi helyzetek vannak. Magyar jogtudós, Ereky István mutatja ki mindkét álláspont tarthatatlanságát s meggyőző érveléssel odakövetkeztet, hogy alanyi jog igenis van s ez nem más, mint «egy bizonyos embernek vagy az emberek egy bizonyos csoportjának aképpen pártfogolt érdeke, hogy a tárgyi jog egy bizonyos akaratnak az érdek képviseletére és védelmére irányuló hatalmát elismeri s ebből a célból a *bírói, vagy quasi bírói eljárásban rejlő garanciákat* rendelkezésére bocsátja».[64] így tehát az új alkotmányokban foglalt mindazon alapjogok, amelyek bírói eljárásban rejlő garanciákat kaptak — személyes szabadság, tulajdonjog stb. — valóban alanyi jogok. Ezeknek pozitív és negatív irányban egyaránt jelentőségük van. Pozitív ez annyiban, amennyiben zsinórmértéket képeznek az államhatalom három funkciójának, negatív, amennyiben megkötik a törvényhozót, a bíróságokat és a közigazgatást.

Más természetűek azok a tételek, amelyek az állam részéről kötelességeket állapítanak meg. Ilyen például a weimari alkotmány 164. §-a, amely előírja, hogy a törvényhozásnak támogatnia kell az önálló középosztályt s védenie kell azt a túlterhelés és felszívódás ellen. Vagy ilyen a jugoszláv alkotmány már idézett 26. §-a, hogy az államnak kötelessége beleavatkozni az igazságosság szellemében a gazdasági életbe. Ugyanebbe a kategóriába kell sorolnunk az alkotmányoknak azon tételeit, amelyek kimondják, hogy a tulajdon kötelezett-

ségekkel jár, hogy a földbirtokosnak kötelessége a földjét megmívelni s így tovább. Világos, hogy e kötelességek teljesítését magánemberek nem követelhetik. Jogosított gyanánt csakis az *összesség* szerepelhetne, de az érdek érvényesítésére nincs semmi eszköze. Hasonlóak ehhez azok a tételek, amelyekben az alkotmány igényeket ismer el. A weimari alkotmány elismeri például a munkához és az otthonhoz való jogot, de még csak nem is kötelezi magát, hanem mindössze fogadja, hogy adandó alkalommal meg is szerzi majd polgárainak a munka és az otthon lehetőségét. Jogcím természetesen itt sincs ahhoz, hogy igényét bárki is kereshesse az államon.

Bár az alkotmányok a tételek imént körvonalozott két csoportjához semmi joghatást sem fűznek, mégsem csatlakozhatunk ahhoz a jogászi nézethez, hogy ezek a tételek feleslegesek lennének. Meddő az a vita is, hogy vájjon kötelezőek-e ezek a tételek, vagy hogy az alkotmányok paragrafusai egyáltalán egyenlő kötelező erővel bírnának-e. A legújabb alkotmányok egyik vizsgálója, Headlam-Morley úgy vélekedik, hogy sok paragrafus nélkülöz minden «törvényes» erőt, általános elvek, amelyek még a kormányt sem kötelezik semmire.[65] Ezzel szemben az alkotmányoknak egy másik taglalója, Graham szerint, miután a törvényhozás vagy bírói fórum részéről ebben a kérdésben semmiféle döntés sem hozatott, mindaddig, amíg ellenkező döntés nem történik, fel kell tételezni az alkotmány minden rendelkezésének egyenlően kötelező voltát.[66] Helyesen mutat rá azonban Karl Schmitt, hogy itt nincs jogosultsága a *tisztán formális* elbírálásnak, mert akik így járnak el, azok nincsenek tisztában az alaptörvények igazi rendeltetésével. Lehetetlenség ugyanis, hogy annak a paragrafusnak, amely betekintést biztosít a tisztviselőknek a maguk minősítési táblázatába, ugyanaz legyen a jelentősége, mint annak a tételnek, amely deklarálja, hogy

a német birodalom köztársaság, vagy hogy az államhatalom a néptől ered.[67]

A jogászi felfogásnak ugyanis, mint már hangsúlyoztuk, háttérbe kell szorulnia az állambölcselettel szemben. Az állam — ez a modem állambölcselet egyik főtétele — mindenkor a közösség céljainak megvalósítását szolgálja, vagy legalább is ilyen célokkal igazolja létét. Ezek a célok, mint konkrét értékek, *legitimálják az államot* s egyrészt megkövetelik, másrészt hordozzák egy bizonyos állami jogrend érvényességét. Az alapjogok — így Smend[68] — egy bizonyos kultúr- és értékszisztémát proklamálnak, amely értelme lesz az illető alkotmány által konstituált államéletnek. Ez a szisztéma legitimálja a pozitív állami rendet és jogrendet; ennek az értékszisztémának nevében lesz a jogrend legitim. Ezt a szisztémát tartalmazza röviden a weimari alkotmány praeambulája, az első és harmadik paragrafus s ehhez szolgáltatják a hiteles kommentárt a részletezett alapjogok. Arról vitatkozhatunk, hogy az alkotmányok egyes deklarációi mennyiben jelentenek újat a már úgyis fennálló törvényekkel szemben, de állambölcseleti szempontból a megismétlések azt jelentik, hogy az alkotmány legitimál egy olyan kultúrrendszert, amely megtartja az eddigi polgári jogrend alapintézményeit — szerződési szabadság, magántulajdon, házasság stb. — s ezeknek ezáltal *maradandóan legitimáló forrása lesz.* Ugyanígy legitimálja az alkotmány azokat a később hozandó törvényeket is, amelyek az alkotmányban tett ígéreteket váltják be. Ebben az esetben azután valóban alanyi jogokká változnak át azok az igények, amelyeket az alkotmány elismer.

Fel lehet hozni ugyan — ezt az álláspontot vallja Schmitt —, hogy a modem állam keretében valójában nincsenek alapjogok. A törvényhozásnak ugyanis hatalmában áll bármilyen alapjogon túltennie magát, következésképpen «olyan jogokat, amelyek ki vannak szolgál-

tatva egy abszolút fejedelem tetszésének, vagy egyszerű avagy minősített parlamenti többségnek, becsületesen nem nevezhetünk alapjogoknak».[69] Ennek az ellenvetésnek súlyosságát nem lehet tagadni, de még sem gyengíti az előbb kifejtetteket, vagyis azt, hogy az alkotmányokban deklarált alapjogok az államhatalom legitimálását szolgálják s mint ilyenek egészen *különleges helyet* foglalnak el az alkotmányban. Az államnak ugyanis — mutat rá Harold J. Laski — «önmagántúli elvekből kell a maga jogát leszármaztatnia, ha azt akarjuk, hogy politikájának karakterénél fogva erkölcsileg érvényes igénye legyen az emberek hódolatára. Minden más összefüggésben a jognak minden jogcíme hiányzik elismerésünkre, kivéve a hatalom meztelen érvényesítését az engedelmesség kikényszerítése végett».[70]

Arra a kérdésre ugyanis, hogy az alkotmányok honnan veszik az alapjogokat, vagyis a pozitív alkotmány- és jogrend honnan meríti legitimitását, helyesen feleli Smend, hogy *a természetjogból*,[71] Nincs igaza Grahamnak, amikor a természetjogot kizárja a weimari alkotmányt befolyásoló tényezők közül, mert hiszen a munkához és az otthonhoz való jog csakis az élet jogából származtatható, ez pedig természetjog. Mint tanulmányunk utolsó fejezetében kimutatni igyekszünk, a természetjog ölti magára a pozitív jog formáját az új alkotmányok szociális és gazdasági rendelkezéseiben. Amint a társadalom elismeri a természetjog parancsait, előbb-utóbb kénytelen azokat jogtételekké, alanyi jogokká változtatni. Ami ma a humanitásból folyó szeretet parancsa, az holnap már az igazságosság követelménye s holnapután a pozitív jog előírása lesz.

A francia forradalom deklarációjának is legitimáló értelme volt, csak elsiklott felette a liberalizmus szeme és az emberi jogok deklarációjában mindössze a másodlagos, az államhatalmat korlátozó funkciót látta meg.[72] Pedig az alkotmányokban foglalt alapjogokat *nem jogtechnikai*

értelemben kell venni, mert — hangsúlyozza Kaas Albert — «a charta-alkotmányok általános elvi kijelentéseikkel filozófiai elgondolások alapján állnak és a korszellem eszméit apriorisztikus igazságképpen fogadják el».[73] Annak, hogy ilyen alapjogok és kötelességek szinte valamennyi új alkotmányba belekerültek, főoka kétségtelenül az volt, hogy a népek csatájából kikerült új országok népe jobb, igazabb és szebb állami és társadalmi életet óhajtott, mint azé a világé volt, amely könnybe és vérbe döntötte Európát. Meglepő mindenesetre, hogy az ír alkotmányon kívül egyedül az osztrák alkotmányból hiányzik az alapjogok katalógusa. Ennek az a magyarázata, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlésen csak úgy vált lehetővé az utolsó pillanatban a megegyezés, hogy a szociáldemokraták és a keresztényszocialisták párhuzamos két tervezetét, amelyeket nem tudtak összeegyeztetni, egyaránt elejtették. Ehelyett az alkotmány zárórendelkezései (149.1.) felsorolják azokat a régi törvényeket, amelyek az alapjogokra vonatkozóan továbbra is érvényben maradnak. Kelsen ezt hiánynak mondja és kívánja, hogy mielőbb kodifikálják az alapjogokat.[74]

Voltak azonban az alapjogok alkotmánybaiktatásának *tradicióbeli okai* is. A francia forradalom óta minden forradalom egyik legelső feladatának tartja, hogy jogkijelentéseket iktasson alkotmányába. Németországban különben honi előzménye is volt ennek, mert hiszen az 1849. évi frankfurti nemzetgyűlés már kidolgozta az alapjogok egy katalógusát. Jellinek meg is állapítja, hogy a weimari deklarációk sokban emlékeztetnek a frankfurtira.[75] Hogy az előbb mondottak általánosan érvényesek a forradalmakra, tekintet nélkül azok milyenségére, világos abból is, hogy sem a bolseviki, sem a fasiszta forradalom nem tudott s nem is akart szabadulni tőle. A szovjet-alkotmány egész első része egyetlen deklaráció, amely kiáltványszerűen foglalja össze a kommunizmus tételeit

és ígéreteit. A fasiszta forradalom, amely nem pusztán reakció volt — mert hiszen nemcsak a jogrendet és a termelés rendjét akarta helyreállítani a parlamentarizmusba és osztályharcba belebetegedett Olaszországban, hanem új szociális berendezkedést tűzött zászlajára, — szintén kiadta azóta a maga jognyilatkozatát, a «Harminc kijelentést», amely *Carta del Lavoro* néven ismeretes.

Ennek az 1927 április 21-én kihirdetett munkaalkotmánynak is jórészt programmatikus jelentőségűek a rendelkezései. Azokon a jogszabályokon kívül, amelyekhez joghatást is fűz, egész sereg ígéretet tartalmaz annak a célnak érdekében, amelyet a Cartát kihirdető fasiszta nagytanács kiáltványában ekként formulázott: «az akaratnak és hitnek ezzel a tettével a fasizmus beigazolja, hogy a termelés erői összeegyeztethetők egymással és hogy csak ezzel a feltétellel hozzák meg igazi gyümölcseiket; a fasiszta-rendszer megmutatja ezenkívül, hogy az immár megbukott, hitelét vesztett és tehetetlen szocializmus romboló és lehetetlen demagógiájával szakítva, azon felülemelkedve és azzal ellentétben elindult a nemzeti társadalom legnépesebb osztályai erkölcsi és anyagi szintjének emelésére».[74] Az olasz alkotmány a hozzá kiadott hivatalos kommentár szerint is «egy *praelegiszlatív okmány,* amely szociális téren megszabja az államfejlődés irányelveit». Sokban ugyanígy «praelegiszlatív» jellegűek a háborúutáni politikai alkotmányok szociális és gazdasági rendelkezései s már ez a rokonvonás is megkönnyíti azt, hogy tanulmányunk keretében az olasz munkaalkotmányt is bevonjuk vizsgálódásunk körébe.

Amikor a következő fejezetekben részletesen kívánunk foglalkozni az új európai alkotmányok szociális és gazdasági rendelkezéseivel, a módszeresség érdekében hármas felosztást alkalmazunk s külön-külön fogjuk tárgyalni a magántulajdonra, a munkásvédelemre és a munka és a tőke viszonyára vonatkozó rendelkezéseket.

II. rész. A magántulajdon.

III. FEJEZET.

A tulajdonjog mint szociális funkció.

NINCS TÁRSADALMI INTÉZMÉNY, amelyet a múlt század óta annyi és oly heves támadás érne, mint a magántulajdon. Nemcsak a proletariátus vezérei és a munkásmozgalmak teoretikusai részéről, akik, amikor a kapitalista gazdálkodás árnyoldalairól és a tőkések olykor megdöbbentő visszaéléseiről szólnak, a mai társadalmi berendezkedés eredendő bűnének a magántulajdont mondják, hanem az osztályküzdelmen felülálló szociáletikusok, sőt az államhatalom részéről is. Köztudomású, hogy az individualisztikus liberalizmus jogállamának törvényei a magántulajdonnak a közérdekkel ellentétes használatát is lehetővé tették. Annak, hogy a magántulajdon a keresztény-germán felfogással szemben *abszolút* joggá fejlődött, a római jog recepciója volt az oka. A magántulajdon levetkőzte szociális jellegét és az önkény meg az egyéni hatalomvágy tárgyává alacsonyodott.[77] Bár kétségtelen, hogy a tulajdonjog római jogbeli definíciójában a «jus abutendi» csak *«elhasználási»* jogot jelent, a gyakorlatban a *"visszaélés»* jogát is szentesítették vele.[78] Nemzetgazdasági szempontból mindenképpen baj ez, de a termelési eszközök ilyetén használata különösen szociális téren hátrányos. «Az egyéni tulajdon —mondja Erődi-Harrach Béla — önmagában még nem veszedelmes a társadalomnak, hanem a magántulajdonban levő ter-

melőeszközöknek *szélsőséges individualisztikus kezelése* az, ami ellen védeni és függetleníteni kell nemcsak egy osztályt, de az egész társadalmat».[79]

Amíg azonban a munkaerő jóidéig teljesen ki volt szolgáltatva a termelési eszközök tulajdonosainak kényekedvére, maga az államhatalom ott és amikor a saját közvetlen érdekeiről esett szó, minden elvi deklaráció ellenére belenyúlt a magántulajdonba. Ez a hatalmi belenyúlás főként a *kisajátítás* formájában történt. Már az 1831. évi belga alkotmány 11. §-a kimondotta ugyan, hogy «senkit sem lehet megfosztani tulajdonától», de hozzáfűzte: «kivéve közcélból, a törvényben megállapított formák között és előzetesen meghatározott igazságos kártalanítás fejében». A magántulajdon korlátozásának erről a lehetőségéről egyetlen állam sem mondhatott le, ha teljesíteni kívánta azokat a feladatokat, amelyeket még a liberalizmus is megkívánt tőle. A modem közlekedés kialakulása: utak, vasutak építése, folyók szabályozása; a honvédelem lehetősége: erődök, védövek emelése; a közegészségügy és városrendezési munkálatok — s így vehetnők sorba a különböző kisajátítási törvények rendelkezéseit —, mindez megkövetelte, hogy az államhatalom magántulajdonokat váltson meg, ami egyértelmű azzal, hogy a gyakorlatban a legliberálisabb állam sem ismerhette el a tulajdonjog abszolút voltát. Azokban az országokban, amelyek történeti alkotmánnyal rendelkeztek, a kisajátítás egyáltalán nem okozhatott jogi nehézséget, mert hiszen itt a keresztény középkorból átmentett jogfelfogás amúgy is *kettős tulajdonjogot* ismert el az ingatlanokon. A főtulajdonjog Angliában a királyé, Magyarországon a Szent Koronáé. Concha Győző éppen a tulajdonnak a szuverén hatalomtól való származtatásával magyarázza, hogy az a mozgalom, amely az összes földbirtok államivátételére törekszik, Angliában aránylag nem keltett nagyobb ellenszenvet.[80] Az angol felfogás

szerint a tulajdonjog nem született együtt az egyénnel, hanem a köz adta azt az egyénnek. A charta-alkotmánnyal rendelkező országok közül azonban nem egyben merültek fel nehézségek. Így például a görög jogászok szerint Görögországban a kisajátítási törvények a legújabb alkotmányig a valóságban «alkotmányellenesek» voltak.[81]

A háború előtt, különösen még a múlt század folyamán kibocsátott kisajátítási törvényeket általában az jellemezte, hogy a kisajátítás feltételének nem annyira a «közérdeketw, mint a *«közszükséget»* jelölték meg.[82] Az emberi jogok deklarációjának a hatása ez, mert ennek a 17. §-a szól úgy, hogy «senki sem fosztható meg tulajdonától, hacsak ezt nyilvánvalóan nem követeli a törvényesen megállapított közszükség».[83] Kétségkívül a szabadságnak és a birtoklás szabadságának arra az értelmezésére támaszkodott ez a megszorítás, hogy a szabadság csak addig terjedhet, amíg nincs mások szabadságának ártalmára. Elsősorban tehát az esett kisajátítás alá, aminek fenntartása vagy magánkézben hagyása a köznek kárára vált, majd később a tulajdonjog korlátlansági elvének lazulásával az, ami útját állta egy meghatározott közérdek megvalósításának. A kisajátítás jogcímének ilyetén fogalmazása azonban kellőképpen rugalmas volt s ez a rugalmas fogalmazás tette lehetővé, hogy idővel a «közszükség» helyébe a *«közhasznúság»* és az egy meghatározott közérdekre való ártalmasság helyébe az *«általános közérdek»* nyomuljon. Azokban az országokban, ahol minden egyes kisajátítás a törvényhozástól függött, a vonatkozó törvényjavaslat parlamenti indokolásánál csúsztatták el a fogalmakat, ahol pedig a közigazgatási hatóságokra bízatott az általános törvény alkalmazása, ott fikciókkal éltek.

Így állt elő lassankint az a helyzet, hogy a gyakorlati élet azzal, hogy az államhatalmat egyrészt szociálpoliti-

kai intézkedésekre, másrészt kisajátításokra késztette, *lerombolta a magántulajdonjog abszolút felfogását.* Nincs az egyénnek inhaerens és abszolút tulajdonjoga. Ennek a felfogásnak teljes kialakulásában döntő szerepük volt a modem jogbölcseleti irányoknak, amelyek a pozitivizmus és szociologizmus hatása alatt egyáltalán tagadják a jognak önmagában valóságát, de része volt ebben a természet] ogi iskola alakulásának és a középkori keresztény filozófia újjászületésének. Az utóbbi tudvalévőén elveti a tulajdonjog terjedelmének korlátlanságát és a tulajdonszerzés mennyiségi határtalanságát, a természetjog a maga hierarchizálásával a magasabbrendű természeti jognak rendeli alá az alsóbbrendűt, a pozitivista-szociologikus jogmagyarázat pedig, amikor megállapítja, hogy a legfőbb norma a társadalom önfenntartása, ezt az önfenntartási törekvést teszi kritériummá minden társadalmi intézmény, így a magántulajdon elbírálásánál is.

A vázolt összetevők eredményeként adódott azután a tulajdonjognak az a felfogása, hogy a magántulajdon csak abban a mértékben és addig a határig jogosult, amíg és ameddig fenntartása az állammá szervezett társadalom érdeke. Duguit a társadalmi élet legújabb fejlődését vizsgálva, arra a következtetésre jut, hogy a francia társadalom ma már végérvényesen szabadulóban van a «dominium» és «imperium» metafizikai koncepcióitól s olyan politikai rendszert dolgoz ki, amelyből teljesen kiküszöbölődik a közhatalom fogalma s olyan gazdasági és szociális rendet, amelyből teljesen kiküszöbölődik a «dominium» fogalma, azaz a tulajdonjognak, mint az egyén alanyi jogának fogalma. «Nem mondom — folytatja Duguit —, hogy a magántulajdon eltűnik, hanem csak annyit, hogy megszűnik egyéni jognak lenni, hogy ehelyett *szociális funkcióvá* váljék».[84] Funkcionálisan szemlélni a jogot — Horváth Barna tömör meghatározása szerint[85] — annyit jelent, hogy nem a rendszer

szisztematikus tökéletessége a főgondunk, hanem az, hogy a rendszer *hogyan működik.* Ez azt is jelenti, hogy a jogelméletet és a jogalkotást ismét alá kell rendelni az etikának.

Anélkül, hogy belebocsátkoznánk a tulajdonjog alanyi jogi jellegének vitatásába — ez végeredményében filozófiai, mondhatni: *világnézeti kérdés* és az állami beavatkozás jogának elismerése még nem involválja az alanyi jog tagadását —, meg kell engednünk, hogy az új alkotmányok egy része valóban ezt a funkcionális felfogást képviseli. Tönnies, a weimari alkotmány szociális rendelkezéseiről szólva, a legfontosabb mozzanat gyanánt éppen azt emeli ki, hogy ez az alkotmány teljesen új alapokra fekteti a tulajdonjog intézményét. «A tulajdonjog intézménye — úgymond — az új jog szelleme szerint többé nem az egyénben, hanem a népösszességben bírja a gyökerét s ennélfogva a kisajátítást a tulajdonnal szemben nem lehet többé jogi abnormitásképpen felfogni.»[84] Egy másik művében hasonlóképpen: «A tulajdon nem lehet feltétlen jog, hanem a főtulajdon a közösséget illeti s a tulajdonos csak a közösség hűbérese».[87]

Az új alkotmányokban megnyilatkozó felfogás szerint a magántulajdonba való beavatkozásnak valóban már nem a «közszükség» a feltétele, hanem a «közhasznúság», sőt tovább menve nem is az abszolút, hanem a relatív közhasznúság, a *magyobb hasznúság».* Ha beigazolódott, hogy bizonyos jószág, amelyhez az egész társadalomnak kiváló érdekei fűződnek, nem úgy használtatik, hogy a maximális gazdasági előnyt biztosítsa a köz számára s van mód arra, hogy előnyei fokoztassanak, akkor az államhatalom beleavatkozhatik, vagy éppen köteles beleavatkozni az illető jószág mikénti használásába. Legmesszebbmenően deklarálja ezt az elvet az olasz munkaalkotmány 9. §-a, amely szerint az állam közbeléphet, ha a gazdasági termelésben az állam politikai érdekei

forognak kockán. «Ez a közbelépés történhetik ellenőrzés, buzdítás vagy a vezetés közvetlen átvételének alakjában.» A munkaalkotmánynak ezen pontja alapján a fasiszta-kormány át vehetné például saját kezelésébe az üzemeket, ha a munkaadók, a gazdaságosságra hivatkozva, megtagadnák a paritásos bizottságok által megállapított munkabérek fizetését. «Természetes — úgymond Mannhardt —, hogy Mussolini, aki maga is munkás és szocialista volt egykor, nem engedhette meg, hogy a munkaadók azt a szabadságot, amelyet nem a saját érdekükben, hanem az összesség érdekében élveznek, arra használják, hogy munkásaikat bilincsbe verjék ... A fasizmus nem ismerte el a tőke és a munka ellentétét, hanem csak a tőkét eszközképpen felhasználó munka hierarchiáját».[88]

Hasonló elvek tükröződnek vissza az új charta-alkotmányokban, még akkor is, ha nincsenek kifejezetten megformulázva. Az alkotmányozó nemzetgyűlések ebbeli munkája nem tisztán forradalmi vívmány. Eredeti és új vonásuk azonban az, hogy a magántulajdon korlátozásánál egyes esetekben elsőbbséget biztosítanak a szociális hasznosságnak a gazdasági hasznossággal szemben. Az az elv vezette itt az alkotmányok hozóit, hogy a minél nagyobb termelés feltétlenül közérdek, de éppígy közérdek a *szociális béke* is, a lelki és jövedelemeloszlási kiegyenlítés. Nemcsak azért, mert az ember először is lelkes és igényes lény és csak másodsorban termelési alany, hanem mert a szociális válságban vergődő állam sem termelni nem tud, sem a külső támadásokkal szemben nem bírja magát tartani. Különösen vonatkozott ez azokra a nehéz időkre, amikor a legtöbb charta-alkotmány született. Más elbírálás alá tartoznak természetesen a földreformok, amelyek inkább hatalmi és nacionalista, mint szociális célokat követtek.

Annak a tételnek kinyilvánítását, hogy a magán-

tulajdon létoka a *közjó,* vagyis szociális funkció — tehát kötelességei vannak a közzel szemben —, legelőször a weimari alkotmányban találjuk meg. Ennek szavai szerint: «A tulajdon kötelezettségekkel jár. Használatának egyúttal a köz javát is kell szolgálnia». Ebben az értelemben «az alkotmány garantálja a tulajdont», de ennek «terjedelmét és határait a törvények szabják meg». (153. §.) A földtulajdonról szólva, megismétli az alkotmány: «A föld megmunkálása és kihasználása a földtulajdonosnak kötelessége a közzel szemben», továbbá «a föld megoszlását és felhasználását az állam akként ellenőrzi, hogy megakadályozzon minden visszaélést». (155. §.) A jugoszláv alkotmány egyszerűbb gondolatfűzéssel és világosabban fejezi ki ugyanezt: «A tulajdon kötelességekkel is jár. Nem lehet vele élni a közösség ártalmára. A törvény meghatározza tartalmát (természetét),[89] terjedelmét és határait». (27. §.) Az a körülmény, hogy egy konzervatív alkotmány is szociális funkciónak fogja fel a tulajdonjogot, mindennél jobban bizonyítja, hogy ez a felfogás nem valami kommunista termék, hanem az organikus fejlődés eredménye. Erre vall egyébként a danzigi alkotmány rendelkezése is, mert hiszen ennek az alkotmánynak a megszavazásában a baloldali pártok egyáltalán nem vettek részt. Ez az alkotmány a földtulajdonra vonatkozóan deklarálja: «A földet valamennyi kincsével és erőivel együtt olyan jog alá kell helyezni, amely elejét veszi minden visszaélésnek». (110. §.)

Annak ellenére, hogy a magántulajdonjognak ilyen megformulázásával csak három alkotmányban találkozunk, magának az elvnek többé-kevésbbé való realizálását valamennyi alkotmány tartalmazza. Ezek a háborúutáni alkotmányok mind garantálják a magántulajdont, de a kisajátítást ugyancsak mind megengedi «közhasznúság», sőt némelyik (magasabbrendű hasznosság» okából.

Elszigetelten áll az ideiglenes észt alkotmány, amelynek egyetlen paragrafusa sem volt a tulajdonjog sérthetetlenségéről. A végleges alkotmány azonban már kimondja: «A tulajdonjog biztosíttatik a polgároknak. Senkit sem lehet megfosztani tulajdonától csak közhasznúságból, kisajátítás útján és a törvényben megállapított elvek és eljárási szabályok szerint». (24. §.) A legkevésbbé kategórikus a cseh alkotmány, amelynek 109. §-a mindössze ennyit mond: «Csak a törvény hozhat megszorításokat a magántulajdonra». S ennek megfelelően hozzáfűzi: «kisajátítás csak a törvény keretei között és kártalanítás mellett lehetséges». Nem találjuk meg a magántulajdon kifejezett garantálását az osztrák alkotmányban, amelyből tudvalévőén kimaradtak az alapjogok, de minthogy alkotmányszerű törvényeknek minősíti a régi osztrák törvényeket, végeredményben a tulajdonjogot is biztosítja. Nem garantálja kifejezetten a magántulajdont az ír alkotmány sem, de nyilvánvalóan csak azért nem, mert feleslegesnek véli azt. Ez az alkotmány végtére is azt vallja, hogy «minden törvényhozó hatalom az Istentől származik a népnek», tehát semmi olyasmit nem lehet következtetni belőle, ami ellentétben volna a keresztény morállal. A többi alkotmány azonban szükségesnek véli a tulajdonjog garantálását, a kisajátításban adódó korlátozás megemlítésével együtt.

A finn: «A törvény minden finn polgárnak biztosítja életének, becsületének, személyes szabadságának és javainak védelmét». (6. §.) A német: «Az alkotmány garantálja a tulajdont... Kisajátításnak csak közérdekből és törvényes alapon van helye». (153. §.) A lengyel: «A lengyel köztársaság mindenféle tulajdonban, legyen az egyéni tulajdon, vagy társulatok, intézmények, autonóm testületek és magának az államnak tulajdona, a társadalmi szervezet és a jog egyik legfontosabb alapját ismeri el; biztosítja az összes lakosoknak, intézmé-

nyéknek és kollektivitásoknak javaik védelmét és az egyéni, vagy kollektív tulajdon kisajátítását, vagy korlátozását csak a törvény által megjelölt esetekben engedi meg s ezt is csak magasabbrendű haszon okából és kártalanítás ellenében». (99. §.) A jugoszláv: «A magántulajdon biztosíttatik ... A kisajátítás meg van engedve közhaszon okából a törvényben előírt esetekben és formában». (37. §.) A román: «Minden természetű tulajdon ... biztosíttatik... Senkinek javait nem lehet kisajátítani, hacsak nem közérdek okából». (17. §.) A török: «A török állampolgárok természeti jogai: ... tulajdonul való birtoklás szabadsága» (60. §.), majd: «Senki javait nem lehet elrekvirálni, sem ingatlanait kisajátítani, csak kellően megállapított közhasznossági okból». (74. §.) A görög: «Senkit sem lehet megfosztani tulajdonától, hacsak nem közhaszon okából». (19. §.) Végül a litván: «A tulajdonjog védelmeztetik. A polgárok javait csak törvényhozási úton lehet kisajátítani és csak közhaszon okából». (23. §.)

A *szellemi tulajdon* kifejezett garantálását csak abban a két alkotmányban találjuk meg, amelyek a legrészletesebben sorolják fel a polgárok alapjogait: a német és a jugoszláv alkotmányban. Az előbbi így szól: «A szellemi munka, a szerzők, feltalálók és művészek joga az állam védelmét és gondoskodását élvezik. A német tudomány, művészet és technika alkotásainak államközi megegyezéssel a külföldön is érvényesülés és védelem biztosítandó». (158. §.) A jugoszláv: «A szellemi munkatermékek a szerző tulajdona s azokat az állam védelmezi». (24. §.)

A legtöbb alkotmány csak a kisajátítás jogcímének, a «közhasznúságnak» megállapítására szorítkozik s a *jogcím részletezését* a törvényhozásra bízza. Nem egy alkotmány azonban a jogcím általános deklarálása mellett konkréten is elrendeli bizonyos vagyontárgyak kisajátítását. Így a német a vasutakét (18. §.) és a regáléjogo-

két (155. §.). A román a közlekedési utakét általában (20. §.), a vízi erőkét (20. §.) és megszorítja a bányajogokat (19. §.). A lengyel alkotmány szerint a törvény majd meg fogja állapítani, hogy az állam milyen mértékben tartja fenn magának bizonyos javak kizárólagos tulajdonát és szoríthatja meg egyének és társulatok rendelkezési jogát a földdel, vizekkel, ásványokkal és egyéb természeti gazdagságokkal. (99. §.) A görög alkotmány szintén feljogosítja a törvényhozást a bányák, kőbányák, régészeti kincsek és ásványvizek tulajdonul való birtoklásának szabályozására. (19. §.) Széles beavatkozási jogkört kapnak továbbá a törvényhozások a földtulajdonra vonatkozóan a német (10. és 155. §.), az észt (25. §.), a lengyel (99. §.), a jugoszláv (41. §.), a román (131. és 132. §.), a görög (ii9.§) és a litván (91. §.) alkotmányokban.

Rendelkeznek az alkotmányok a *kártalanítás* kérdésében is. Általános elv, hogy a kisajátított jószágért kártalanítás jár a tulajdonosnak. Egyedül az észt alkotmány nem szól erről, de — mint Berendts rámutat — el kell ismerni az elvet, mert az alkotmány 28. §-a kimondja, hogy érvényben vannak azok a név szerint fel nem sorolt polgári jogok is, amelyek megfelelnek az alkotmány alapelveinek, tehát az igazságosságnak, a törvényességnek és a szabadságnak.[90] Az összeg megállapítására és a kisajátítási eljárás irányelveire vonatkozóan azonban már eltérések mutatkoznak az egyes alkotmányok között.

Általában kártérítést ír elő a cseh (109. §.) és a lengyel (99. §.) alkotmány. Egyedül a finn alkotmány mondja ki, hogy a tulajdonosnak «teljes és egész kártérítés jár», vagyis a kisajátított jószágért a való forgalmi érték fizetendő. A jugoszláv (37. és 40. §.) és a román (17. és 20. §.) alkotmány az «igazságos» kártalanítást írja elő, de a nagybirtokok kisajátításáról szólva, még ezt a különbözőképpen értelmezhető jelzőt sem használja a jugoszláv

alkotmány, hanem csak annyit mond,hogy «a törvény meg fogja szabni a tulajdonosoknak fizetendő kártalanítás összegét is» (43. §.). «Megfelelő» vagy szószerinti fordítással «hozzámért» kártalanításról szól a német alkotmány. (153. §.) Ennek a kitételnek célzata cseppet sem kétséges. Minthogy ez a meghatározás érvényesült volna a szocializálandó üzemek tulajdonosainak kártalanításánál is (156. §.), az alkotmány meghozatalában résztvevő szociáldemokrata párt a kártalanításnak minél csekélyebb összegben való megállapíthatása révén akarta előmozdítani a szocializálásnak minél nagyobb körben való lehetőségét. Számításában azonban csalódott, mert utóbb a legfelsőbb birodalmi bíróság megállapította, hogy «angemessen» kártalanításon «igazságos» kártalanítást kell érteni s éppen ezért, ami az összegszerűséget illeti, továbbra is érvényesek a régi, császári korból származó törvények.

Egyes államok már az alkotmányban gondoskodtak a kisajátítást szenvedő fél *jogvédelméről.* így az összegszerűség megállapítása körül felmerülő vitákat a rendes polgári bíróság elé utalja a német (153. §.), a román (17. §.) és a görög (19. §.) alkotmány. A román alkotmány egyébként messzemenően védelmezi a tulajdonjogot, amiben nagy könnyebbsége, hogy a földreformtörvények megelőzték az alkotmányt s így az alkotmány egyszerűen csak utalhat arra, hogy ezek a törvények továbbra is hatályban maradnak. Ezekután feszélyezés nélkül kimondhatja a következőket: «Ha a kisajátításnak nem közlekedési út létesítése, közegészség, honvédelem, katonai vagy kulturális érdekű munkálatok, avagy olyan munkálatok az okai, amelyeket az állam és közigazgatás általános és közvetlen érdeke követel, akkor a közérdeket kétharmad többséggel megszavazott törvénynek kell megállapítania». (17. §.) Elrendeli továbbá az alkotmány ugyanebben a paragrafusban azt is, hogy a kártalanítást

mindenkor bíróságnak és előzetesen kell megszabnia. Az új alkotmányok közül az egyedüli a litván, amely már idézett 23. §-ában úgy rendelkezik, hogy kisajátításra csak a törvényhozás illetékes. A kisajátítást szenvedőknek a legnagyobb garanciát a török és a görög alkotmány nyújtja. Az előbbi kimondja nevezetesen, hogy kisajátítani csak «előzetesen megkapott kártalanítás után» lehet (74. §•) s a görög hasonlóképpen «mindenkor előzetes kártalanítás mellett» engedi csak meg a kisajátítást. (19. §.) A görög alkotmány azonban átmenetileg kivételt állapít meg a menekültek elhelyezése érdekében, mikor is már a kártalanítás előtt helye van kisajátításnak, hogy a menekülteket minél gyorsabban fedél alá lehessen juttatni. (119. §.)

A jogi értelemben vett *vagyon* védelmére nincsenek külön intézkedések az alkotmányokban. A görög alkotmányhoz kiadott hivatalos értelmezés azonban megállapítja, hogy a 19. §-ban biztosított védelem az ingókra és a jogokra is vonatkozik. A román alkotmány külön biztosítja az állammal szemben támasztott «hitelköveteléseket». (17. §.) A vagyon védelme azonban magától értetődik, mert hiszen minden állam csak törvény útján nyúl bele a vagyonba.

Határozottan forradalmi vonás a német alkotmányban az a rendelkezés, hogy *kártalanítás nélkül* is lehetséges a kisajátítás, ha a konkrét esetben külön törvény ekként rendelkezik. A tulajdonjog Németországban tehát még az alkotmányszerü védelemben sem részesül, mert a törvényhozás minősített többség helyett egyszerű többséggel is kimondhatja valamely jószágnak kártalanítás nélkül való elvételét. Ettől a veszedelemtől mindenesetre megóvták azonban az egyes országokat, községeket, az egyházakat és egyházi intézményeket, amelyeknek javait csak kártalanítás ellenében lehet kisajátítani. (138. §.) Amikor a kártalanításnélküli kisajátítás lehető-

ségét beiktatták a német alkotmányba (153. §.), a szociáldemokraták előtt a detronizált uralkodók javai lebegtek. A kormánykoalíció másik két pártja taktikai szempontból hátrált meg, mert nem akarták emiatt kockáztatni az alkotmány tető alá hozását s bíztak abban, hogy annakidején majd a jogfosztó törvényeket meg tudják akadályozni. Ebbéli számításuk be is vált, mert a volt uralkodókkal «méltányos» megegyezés jött létre, de a szépséghiba mindenesetre megmaradt az alkotmányban.

Konkrét célok vezették a cseh és a jugoszláv nemzetgyűlést is, amikor az alkotmány révén lehetőséget nyitottak a kisajátításnélküli kártalanításnak. A cseh alkotmány 109. §-a mondja ki, hogy kisajátítás csak kártalanítás mellett lehetséges, «kivéve, ha valamely törvény úgy rendelkezik, vagy fog rendelkezni, hogy ne adassék kártalanítás». Biztosítani akarták ezzel íőképen a felvidéki magyar egyházi javak, vállalati vagyonok és főhercegi ingatlanok ingyenes elvételének lehetőségét. A jugoszláv alkotmányban a 41. §. mondja ki, hogy a nagy erdőbirtokosok tulajdonosai nem kaphatnak semmiféle kártalanítást, a 42. §. azt, hogy a földesúri jogok megszűnnek és azok, akik feudális viszonyban művelték a földet, nem tartoznak a tulajdonosnak semmiféle kártalanítással, végül a 43. §. a nagybirtokok kisajátításáról szólva megtagadja a kártalanítást a volt külföldi dinasztiák tagjaitól és azoktól a személyektől, akik birtokaikat idegen hatalomtól kapták.

Sajátos vonása a weimari alkotmánynak, hogy elismeri az *örökösödési jogot,* de «az államot megillető részről» beszél. A154. §. szerint: «Az örökösödési jog a polgári jog értelmében biztosíttatik. Azt a részt, amely az államot a hagyatékból megilleti, a törvények határozzák meg». Freytagh-Loringhoven ezzel kapcsolatban rámutat, hogy a hagyaték megadóztatása kétségkívül «részesíti» az államot az örökségben, de ezt jogilag sohasem «részesedés-

nek» fogták fel. Ez az örökjog fogalmát teljesen megváltoztatná. Az idézett paragrafus különös fogalmazására egy szociáldemokrata indítvány vezetett, amely szerint: «Az állam a polgári jogban megállapított mérték szeiint kiveszi részét a hagyatékból». A polgári pártok ellene voltak ennek a javaslatnak s így jött létre a fenti kompromisszum, amely részben eleget tesz a szocialisták programmjának, de másrészt biztosítja az örökjogot.»[1] A jugoszláv alkotmány minden bizonnyal a weimari nyomán foglalkozik az örökösödési joggal, de már jogilag korrekt szövegezésben: «Az örökösödési adóról szóló törvény részt fog biztosítani az államnak a hagyatékból». (39. §.)

Nyilvánvaló, hogy a kártalanítás nélkül történhető kisajátítás alkotmánybaiktatásánál nem a tulajdonjognak mint szociális funkciónak értelmezése játszott szerepet, hanem *hatalmi szempontok.* Egyik oldalon az új államok uralkodó nemzetiségének az a törekvése, hogy gazdaságilag elerőtlenítse az államfordulat előtt uralmon volt nemzetiséget, másik oldalon a szociáldemokrata pártnak az az iparkodása, hogy bevigye a jogéletbe az eddig csak agitációban használt programmját. A nemzetiségi politika legélesebben a földreformokban nyilatkozik meg, a szociáldemokrata célkitűzés pedig a szocializálási kísérletekben.

IV. FEJEZET.

A földreformok.

Annak az elvnek, hogy az állam belenyúlhat a magántulajdonba, legszembetűnőbb megnyilvánulása a háború után a sorozatos földreform volt. Nem új gondolat ez Európában, hiszen a szociális kérdés felvetődésével egyidőben a *földtulajdon* problémája is az érdeklődés elő-

terébe került. A föld a táplálója minden életnek, amin semmiféle termelési rend sem fog változtatni. «A termelés végső alapja — írja Czettler Jenő — ma is a mezőgazdaság, mert ennek kell az egész emberiséget eltartania és a növekvő népesség számára élelmiszert szolgáltatnia. Mindennemű termelőtevékenységet az tesz lehetővé, hogy a mezőgazda többet termel, mint amennyit elfogyasztani képes.»[92] Nyilvánvaló ebből, hogy még azok is, akiknek a mezőgazdasági termeléshez közvetlenül semmi közük nincsen, «mint a nagy emberi társadalom tagjai születésüknél fogva jogot formálnak arra, hogy a mezőgazdaság által előállított élelmiszerfeleslegből szükségletüket kielégíthessék». A földre vonatkozó tulajdonjog tehát nem lehetett közömbös azok előtt, akik nem tudták megszerezni létfenntartásukhoz a szükséges eszközöket. Az agrárszocialisták ezért fordultak ellene az egyéni földtulajdonnak, illetve követelték, hogy az állam legalább a föld járadékot foglalja le a maga részére. Ámde politikai szempontból sem mindegy az a közre, hogy kik tartják kezükben a földet, sőt az sem — mint a legutóbbi események beigazolták —, hogy a társadalom *hány tagjának* van földtulajdona.

Amilyen bizonyos, hogy az állam fogalmának integráns része a terület, épp olyan bizonyos, hogy a rendezett társadalom szilárdsága azoknak számától függ, akik földmíveléssel foglalkozván, a saját birtokukból megélnek, vagy ha más foglalkozásuk van, legalább családi otthonig terjedő ingatlantulajdonnal rendelkeznek. Köztudomású és általánosan elismert tény, hogy a föld konzervatívvá teszi a rajta dolgozókat, az ingatlantulajdon birtoklása pedig elszakíthatatlan kapoccsal fűzi a tulajdonost az állami rendhez és a hazához. Éppen ezért a falvakból való elvándorlás, aminek főoka a földszerzés nehézsége vagy éppen lehetetlensége, avagy a földtulajdonra háruló terhek súlyossága, a legnagyobb szociális bajok egyike.

A kapitalizmus, amikor a város falai között koncentrált gazdasági élet uralma alá hajtja a mezőgazdaságot, mobilizálja a földbirtokot, áruvá teszi a földet s így azt megfosztja családi és ezzel erkölcsi és társadalmi jelentőségétől is. A tönkrement kisgazdák és a boldogulni nem tudó mezőgazdasági munkások százezrei azután olyan ipari tartaléksereget képeznek, amely állami beavatkozás nélkül a munkaerő határtalan kizsákmányolását vonja maga után. Az agrárpolitika éppen emiatt már a háború előtt is kimondottan szociális jellegű volt, mert hiszen minden állam a saját érdekében a falusi kultúrát próbálta védeni s több-kevesebb határozottsággal a földbirtok minél egészségesebb megosztására törekedett.

A világháború nagy kataklizmájában kézzelfoghatóvá vált az a már-már elfelejtett igazság, hogy még az ipari és kereskedő államok sem hanyagolhatják el az agrárpolitikát. Ez a felismerés és a vázolt szociális bajok talán más körülmények közrejátszása nélkül is földreformokra bírták volna a háborúból kikerülő államokat. De emellett külső okok is arra késztették az államokat, hogy földreformokat hajtsanak végre és pedig halogatás nélkül, még akkor is, ha a birtokreform — mint minden egyes esetben évekre szólóan be is következett — egyenesen ártalmára válik a nemzeti termelésnek. Annak a jellemzésére, hogy a földreformok mennyire visszavetették kezdetben a termelést, csak néhány adatot hozunk fel:[93] A háború előtt a dunai államok és Oroszország 104,700.000 mázsa gabonát exportáltak s ez a mennyiség 1921-ben 71,700.000 mázsára csökkent. Románia, területének megnagyobbodása ellenére, a háborúelőtti 1,370.000 mázsával szemben, mindössze 760.000 mázsát tudott piacra dobni. Észtország és Litvánia, amelyek a cári Oroszországban exportterületek voltak, 1921-ben 112.000, illetve 102.000 mázsa gabonaimportra szorultak.

A termelési válság sem tarthatta azonban vissza a

földreformtól az államokat. Amíg az ipari munkásság tekintélyes részét a hadianyaggyártás megmentette a frontok gyötrelmétől, addig a földmívelő lakosságnak minden katonaköteles tagja kint járt a tűzvonalban. Ezeket meg kellett jutalmazni azzal, amiért szomjuhoztak: a földtulajdonnal. A legtöbb kormány különben is ezzel az ígérettel tartotta a lelket a hadviselő lakosságban s a tömeghangulat a háború befejezése után olyan elemi erővel nyilatkozott meg, hogy az ígéret teljesítését nem lehetett elodázni. A kormányok által vállalt kötelezettségek be nem váltása parasztforradalmakat jelentett volna.

Ám mindettől eltekintve, sok esetben magának az államnak puszta *létfenntartási érdeke* is megkövetelte az agrárlakosság «földéhségének» lecsillapítását, mert a bolsevizálódás elé csak azzal lehetett gátat emelni, ha máról-holnapra százezrekkel növelik a birtokos parasztság számát. «Minél egyenletesebben van a földbirtok elosztva — hangzik egy népbiztos őszinte vallomása»[4] — s ennek következtében minél kevésbbé van az osztályellentét kifejlődve, annál kedvezőtlenebbek a viszonyok egy proletáruralom számára.» A keleteurópai földreformoknak ez volt az alapjuk.

A balti alkotmányok nem tartalmaznak ugyan részletező rendelkezéseket, de ennek az az oka, hogy itt a földreformot még az alkotmányok meghozatala előtt megkezdték. A felszabadult *Lengyelországban* a mívelhető földek 3975 %-a volt nagybirtok, de az egykori orosz területen 42, Posenben 46 %-ot tett ki a nagybirtokok terjedelme. *Litvániában* az állam és az egyház a földterület tizedrészét, a nagybirtokosok további 40%-át tartották kézben; a parasztbirtokok 50 %-ot tettek ki, de a földmívesek 17 %-ának egyáltalán nem volt földje s a parasztbirtokok 30 %-a kisebb volt három hektárnál. *Lettországban* a földek fele a nagybirtokosok tulajdoná-

bán volt. A legrosszabb volt *Észtország* helyzete, mert itt a nagybirtokok a terület 70 %-át foglalták le s a nagybirtokosok, a német «balti bárók», száma mindössze 1147 volt.

A bolsevizálódástól való aggódás a többi háborúutáni országban is megvolt, de ez a félelem az új államok jelentős hányadában összevegyült azzal a célkitűzéssel, hogy bármily úton-módon, jogfosztások és a nemzetközi kötelezettségek megsértése árán is, *a saját nemzetiségű mllamhm elemek tulajdonába juttassák* azokat a földeket, amelyeket az újonnan bekebelezett területeken más nemzetiségűek birtokoltak. A földtulajdon hatalom is, tehát ezt a hatalmat akarták «nacionalizálni». így alakul ki előttünk a háborúutáni földreformok három forrása: a *szociális kiegyenlítés* szolgálása, a forradalmasított ipari munkássággal szemben a *konzervatív parasztság erősítése* és az új államokat igenlő *nemzetiségek támogatása.* Hangsúlyozottan ki kell emelnünk, hogy az alkotmányoknak ezen intézkedéseiben a szociáldemokrácia nem játszott szerepet. Marxnak az a nézete, hogy a kollektív termelés fokozza a munka eredményét, a mezőgazdaságban feltétlenül cáfolatra talált. Az a jóslása sem vált be, hogy a természetes fejlődés az üzemek koncentrálódását vonná maga után a mezőgazdaságban is, mert éppen ellenkezően az bizonyosodott be, hogy a népesség szaporodása folytán egyre belterjesebbé való gazdálkodás az önálló, egészséges kisüzemek minél nagyobb számát tételezi fel.[95] Egyedül a Károlyi-éra kísérelte meg Magyarországon a nagybirtokoknak földreform helyett közös mívelésbe adását, de erre a kísérletre, mint a kollektív mezőgazdálkodás lehetetlenségének egyik legeklatánsabb bizonyítékára hivatkoznak a világ szociálpolitikusai.[96] A kollektív birtoklás és talajmívelés, úgy amint azt Bucharin kitervezte, 1920-ban már Oroszországban is megbukott, mert a nép milliói, hogy kivonják magukat

a kommunista gazdálkodás alól, inkább a kommunizmus enyhébb formáját, a családi birtoklást és gazdálkodást választották. Kovrig Béla meggyőzően mutatja ki, hogy az orosz parasztbirtok jelenleg «de facto» családi hitbizomány.[97] Az új alkotmányok óvakodnak is a szocializálás gondolatától s ehelyett abból a tételből indulnak ki, amelyet Taine ekként fejezett ki: «A földet a maga értékébe visszahelyezendő, azt *tulajdonul kell átengedni.* Semmi más eszköz nincs ahhoz, hogy az embert a földhöz láncoljuk».[98]

Valamennyi háborúutáni alkotmány, amely gazdasági rendelkezéseket is tartalmaz, foglalkozik valamelyes formában a földtulajdon kérdésével. Intézkednek az alkotmányok i. a *tulajdonképpeni földreformról,* tehát a különböző mértékkel «nagynak» minősített birtokok kisajátításáról és felosztásáról, 2. *lakóhelyül és műhelyül szolgáló telkek* juttatásáról és 3. szabályozzák *a föld használati jogát.*

A legrészletesebb rendelkezéseket a *jugoszláv* alkotmányban találjuk. Ez mindenekelőtt kimondja, hogy a hitbizományok töröltetnek. (38. §.) «A feudális viszonyok — folytatja tovább — megszűntnek tekintendők attól a naptól kezdve, amelyen megszűnt az idegen uralom azokon a területeken, amelyeken még voltak ilyen feudális terhek. Ha ezen időpont előtt a feudális kötelezettségek megváltása vagy magánjogi kötelezettséggé való átalakítása folytán jogtalanság történt, a törvénynek azt jóvá kell tennie ... Ezen földek teljes tulajdonjoga a régi bírlalóké és a földmívelőké, akik ugyanilyen feltételek mellett azokon dolgoznak; ezek nem tartoznak emiatt a tulajdonosnak semmiféle kártalanítással és bejegyeztetnek a telekkönyvbe.» (42. §.) «A törvény meg fogja szervezni a nagybirtokok kisajátítását és ezeknek tulajdonba való szétosztását azok között, akik mívelik a földet. A törvény meg fogja szabni a tulajdonosok-

nak fizetendő kártalanításokat is. Ilyen kártalanítás azonban nem adatik a volt külföldi dinasztiák tagjainak, sem azoknak a személyeknek, akik birtokaikat egy idegen hatalomtól kapták. A telepítés kiváltképpen a szabadon szervezett telepítési szövetkezetek által történik. Gondoskodni kell arról, hogy a telepesek elláttassanak az eredményes termeléshez szükséges eszközökkel.» (43. §.) -Külön foglalkozik az alkotmány az erdőbirtokokkal. A 41. § szerint: «A nagy erdőbirtokok, amelyek eddig magántulajdonban vannak, törvénnyel kisajátíttatnak és az állam vagy autonóm szervek tulajdonába mennek át. A törvény meg fogja határozni, hogy nagy erdőbirtokok mennyiben tartozhatnak olyan más közjogi testületek tulajdonába, amelyek már léteznek vagy még alapittatni fognak. A nagy erdőbirtokok, amelyeket idegen hatalom adományozott magánosoknak, a törvény rendelkezése szerint az állam vagy a község tulajdonába mennek át anélkül, hogy ezek a magánosok bármilyen kártalanítást kapnának». Az alkotmánynak ezen egyik legterjedelmesebb paragrafusa kimondja még, hogy olyan erdők, amelyeknek kisajátítását okszerű kezelés miatt klimatikus vagy kulturális szempontok kívánják, nagyságra való tekintet nélkül köztulajdonba vehetők. A törvény meg fogja majd határozni, hogy a parasztok menynyiben szedhetnek az állam és az autonóm testületek erdeiben rozsét és építőfát s milyen feltételek mellett legeltethetik ott állataikat. A kártalanítást illetően az előző fejezetben már foglalkoztunk a jugoszláv alkotmánnyal, de most a földreformmal kapcsolatban meg kell említenünk, hogy a kártalanítás elvét csak hosszú viták után tudta elfogadtatni Pasics a nemzetgyűléssel, mert még saját pártjában, a radikális pártban is erős ellenzéke támadt.[99]

A *görög* alkotmány csak az anyaországba menekült őstermelők letelepítése céljából tartalmaz földreform-

intézkedéseket, mert az általános földreformtörvény időrendben már megelőzte az alkotmányt. A görög alkotmány éppen ezért nem is azt állapítja meg. hogy mely területek vonhatók földreform alá, hanem azokat sorolja fel, amelyeket nem lehet kisajátítani. Nem esnek kisajátítás alá 1. azok a kisbirtokok, amelyeket a tulajdonos és családja maga mível, 2. bármilyen mívelt terület, amelynek nagysága nem haladja meg a 30 hektárt; 3. az 500 négyzetméternél kisebb városi telkek: 4. azok az ingatlanok, amelyeknek tulajdonosa már kisajátítást szenvedett a földreformnál; 5. szőlők, olaj ültetvények, gyümölcsösök, erdők, amennyiben az agrártörvény mentesítette őket és fizikai személyek tulajdonában vannak. (119. §.) A mezőgazdasági területek kisajátításáért a kártalanítás nem lehet alacsonyabb, mint az 1914 szeptemberét megelőző három év középárának kétharmada, vagy mint az 1926—27. évi bér tizenötszöröse. A községi legelőkre ez a megszorítás nem vonatkozik. A városi telkekre vonatkozóan úgy rendelkezik az alkotmány, hogy a menekültek odaözönlése folytán a telkeknek előálló többletértéke nem számítható bele a kártalanításba, amelyet ilyen esetekben az 1922 szeptemberi középérték után kell számítani.

A *román* alkotmány 131. és 132. §-ában fenntartja a már előbb kibocsátott agrártörvények érvényét. Az *osztrák* alkotmány csak utal a földreformra, amikor 12. §-ában a szövetségi törvényhozás hatáskörébe sorozza a földreform és egyéb agrárintézkedések elvi szabályozását, majd pedig kimondja, hogy az agrárreform ügyében az utolsófokú döntéseket egy szövetségi bizottság hozza, amely bírákból, közigazgatási tisztviselőkből és szakértőkből áll. Általában nyilatkozik az *észt* alkotmány, amely 25. §-ában az állam feladatává teszi olyan törvények meghozatalát, amelyek «mívelhető földeket és otthont» biztosítanak a polgároknak. Elvi kijelentést

tartalmaz a *lengyel* alkotmány, amelynek 99. §-a többek között úgy szól, hogy «a lengyel köztársaság agrárszerkezetének olyan mezőgazdasági egységeken kell alapulnia, amelyek normális termelést biztosítanak és a polgárok egyéni tulajdonát képezik».

Nincs az alkotmányokban gazdasági rendelkezés, amelyet olyan teljességgel megvalósítottak volna, mint a földreformokat.[100] Kivételt csak *Lengyelország* képez, amely, tudomásunk szerint, mindeddig nem hajtott végre tulajdonképpeni földreformot, hanem természetbeni vagyonváltságot rótt ki a nagybirtokosokra s az ekként állami tulajdonba kerülő birtokrészeket 15 hektáros parcellákban kiosztotta a parasztok között. *Litvániában,* amelynek alkotmánya — mint később rátérünk — csak közvetve rendelkezik földreformról, 1922-ben hoztak egy agrártörvényt, amely 150, bizonyos esetekben 80 hektáron felül minden földbirtokot kisajátíthatónak minősít s elrendeli, hogy a parasztoknak 8—20 hektáros elidegeníthetetlen családi birtokokat juttassanak. *Lettországban* az 1920. évi földreformtörvény 100 hektárban szabta meg a földbirtokok maximális terjedelmét és körülbelül 100.000 parasztbirtok létesítését rendeli el. *Észtországban* az 1919. évi földreformtörvény «en bloc» kisajátíthatónak mondja ki elsősorban az elhanyagolt földeket, másodsorban azoknak a német birtokosoknak ingatlanait, akik kolonizáció folytán kerültek az észt területre. Hivatalos kimutatás szerint 1920—1922-ig körülbelül 20.000 parasztbirtokot létesítettek, amelyeknek terjedelme helyenként különbözően 15—23 deszjatin; a parasztok a birtokokat hat évre csak bérletbe kapták s a végleges odaítélés attól függ, hogy miként mi vélik földjeiket.

Külön elbírálás alá tartoznak az úgynevezett *utódállamok* földreformjai, amelyek — mint már említettük — nem annyira szociális, mint politikai célt követtek.[101]

Romániában a háború előtt a mívelt földterületnek több mint fele kétezer nagybirtokos kezében volt. Ezzel szemben a békeszerződés folytán Romániához csatolt Erdély az 1848. évi jobbágyfelszabadítással már egészséges földreformon ment keresztül, úgyhogy az erdélyi földmegoszlás elismerten kedvezőbb volt, mint a régi királyságbeli. Ennek ellenére Erdélyben a kisajátítás alá nem eső birtok nagyságát a *felében* szabták meg a regátban engedélyezett maximumnak. Az 1918 február 15-iki törvény kimondotta, hogy minden no hektárnál nagyobb magánkézben levő ingatlan kisajátítás alá esik, és pedig 500 hektárból 295 hektárt, 1000 hektárból 715 hektárt, 10.000 hektárból 9500 hektárt lehet elvenni. Az 1921 július 23-iki törvény még jobban kiterjesztette a kisajátítás lehetőségét. Ez a törvény a földreform alól vidékek szerint csak a 25—250 hektárnyi birtokokat mentesítette. Megengedte azonban a kivételeket is aszerint, hogy a birtokokon milyen beruházások történtek, ami természetesen tág teret nyitott a visszaéléseknek és valójában csak az erdélyi magyar birtokok elvételét célozta.

Jugoszláviában, ahol a földreform még mindig folyamatban van, nem szabályozták egységes törvényben a kisajátításokat és földosztást, hanem az alkotmány alapján a kormányok rendeletekkel operálnak. Addig, amíg Romániában, ha kedvezőbb feltételek mellett is, de a regátbeli nagybirtokosokkal szemben is eljártak, addig Jugoszláviában a háborúelőtti Szerbiát teljesen mentesítették minden földreform alól, nyilvánvaló bizonyságául annak, hogy csak az újonnan szerzett területek nemszerb nemzetiségű földbirtokosait akarták tönkretenni. Egy 1919. évi rendelet Dél-Magyarországon és a Szerémségben a földbirtokok 300 hektáron felüli részét zár alá vette és kényszerbérletbe adatta a parasztoknak. De a minimálisan számított bérösszeget sem kapták meg a birtokosok, mert ha ezek be is folynak, az állam 25%-ot

elvesz belőlük a kolonizálás pénzelésére. A kolonizálás céljára a kormány egy másik rendelet értelmében minden birtokhatártól függetlenül bármely birtokot kisajátíthat, nemcsak a földeket, hanem az épületeket is, amennyiben a közhasznúságot látja fennforogni. Minthogy a közhasznúság megállapítása a kormányhatóságok szuverén tetszésétől függ, ez a rendelet teljesen kiszolgáltatta a nemszerb nemzetiségű birtokosokat, nagyokat és kicsiket egyaránt, a politikai üldöztetésnek. A jugoszláv kormányok egyébként annyira nem leplezték a földreform igazi célját, hogy egy 1920. évi rendelet egyszerűen kizárja a magyar és német parasztokat a földigénylők sorából, egy másik rendelet pedig kimondja: «A nemzeti kézben, tehát szerb kézben levő középbirtokok különleges védelemben részesítendők, mert az agrárreform végrehajtásában nem szabad szem elől téveszteni a nemzeti eszmét, úgy az igénylőket, mint azokat a birtokosokat illetően, akiket a földreform sújt».[102]

Meg kell említenünk, hogy a földreform végrehajtása során számos *alkotmánysértés* is történt. így annak ellenére, hogy az észt alkotmány a kisajátítást csak igazságos kártalanítás ellenében engedi meg, a földreformtörvény a kártalanítás összegét a valódi értéknél jóval alacsonyabban állapította meg. Ez történt különben az utódállamokban is. A legkirívóbb azonban a lett földreform. Annak ellenére, hogy az alkotmány itt «igazságos» kártalanítást írt elő, az 1924 április 30-iki referendum megtagadott minden kártalanítást azoktól a tulajdonosoktól, akiknek birtokait elvették.

Azok közül az államok közül, amelyeknek alkotmánya nem tartalmaz részletesebb intézkedéseket a földreformról, illetve egyáltalán nem tesz említést, Ausztria és Csehország hozott törvényt. Az 1919 április 6-iki *cseh* törvény kisajátíthatónak nyilvánított minden 250 hektárnál nagyobb ingatlant s minden olyan 150 hektárnál nagyobb

birtoktestet, amely szántóföldből áll. A cseh agrártörvényt drákói szigorúsággal hajtották végre a Felvidéken, de meg kell engedni, hogy a cseh nagybirtokosokkal sem bántak kíméletesen. A teljes hatalommal felruházott agrárhivatal természetesen megtalálta a módját, hogy a földreformmal a kisebbségi birtokosokat tönkretegye és hogy — bár a törvény a kisebbségi parasztok földigényét is elismerte — a Felvidéken kisajátított birtokokat cseh telepítésre használja fel. Az 1919 május 31-iki *osztrák* törvény szerint kisajátítható minden olyan mezőgazdasági vagy erdőterület, amely 1870 január i-je előtt önálló parasztbirtok volt, de azóta felszívódott a nagybirtokba, vagy spekulációs célra, avagy vadászterületnek, parknak és más fényűzési célra használtatik. A kártalanítás összegét az alkotmánynak már idézett pontjában említett szövetségi bizottság állapítja meg, amelynek határozata ellen nincs jogorvoslat. Az osztrák törvény egyedülálló definíciója, hogy a kártalanítás összege csak olyan magas lehet, hogy «ne akadályozza meg az új tulajdonos boldogulását».

A *német* birodalmi alkotmány nem ír elő tulajdonképpeni földreformot, aminek főoka az, hogy Németország elsősorban iparos állam. A forradalom után hatalomhoz jutott szociáldemokrata pártnak egyébként sem volt agrárprogrammja. Czettler Jenő érdekesen vezeti végig nagy művében a német szociáldemokrácia agrárprogrammjának fejlődését.[103] Az erfurti programm — s ez volt érvényben a weimari nemzetgyűlés idejében is — elejtette a termelőszövetkezeteket és helyette földosztást kívánt, de később a boroszlói pártgyűlés az egész agrárprogrammot levette a napirendről, mert a kisbirtokok szaporítása «a polgári állam fennállását erősítené». Azóta Németországban csak irodalmi harc folyt a szocialista agrárprogramm létesítése körül, de maga a párt nem foglalkozott vele. Weimarban sem feküdt

szívükön a független parasztság erősítése s így az agrárkérdésben átengedték a szót a centrumnak és a demokrata pártnak, amelyek azután jórészt a Damaschke-féle *földreformerek* elveit iktatták be az alkotmányba. A földreformerek programmjának tudvalévőén az a lényege, hogy lehetőleg mindenki, az ipari munkásság is, kis ingatlanokhoz jusson, amelyeknek hozadékából jövedelmüket, illetve munkabérüket pótolhatják; kívánják továbbá a városi telkeknél a meg nem érdemelt értéknövekedés kiküszöbölését. Mint a német földreformereknek 1928-ban Koblenzben tartott nagygyűlésén Lierz az elvi álláspontot megformulázta: «A földreformerek nem tagadják a földre vonatkozóan sem a magántulajdonjogot, sőt azt kívánják, hogy minél több földtulajdonos legyen. Nem fogadják el azonban a korlátlan, abszolút, az embertársakra való tekintet alól felszabadított tulajdon fogalmát».[104] Ezen programm és a weimari alkotmány között nyilvánvaló a párhuzam, ha idézzük az alkotmány 155. §-át: «A föld megoszlását és felhasználását az állam akként ellenőrzi, hogy megakadályozzon minden visszaélést. Az állam arra a célra törekszik, hogy biztosítson minden polgárnak egészséges lakást és minden német családnak, különösen a sokgyermekeseknek, kis családi birtokot, amely lakást és a család szükségleteinek megfelelő gazdasági területet foglal magában. A családi javakra vonatkozóan hozandó törvénynek különösen figyelembe kell vennie a háborúban résztvett katonákat. Az olyan földtulajdont, amelynek megszerzése szükséges avégből, hogy kielégíttessék a lakásszükséglet, előmozdíttassék a belső telepítés, feljavíttassék vagy fejlesztessék a mezőgazdaság, ki lehet sajátítani. A hitbizományokat fel kell oldani... Azt a földértéknövekvést, amely munka vagy tőkebefektetés nélkül keletkezik az ingatlanon, a közösség javára kell hasznosítani». A német alkotmány tehát

nem rendel el általános földreformot, csak megadja a *lehetőséget* arra, hogy a törvényhozás bizonyos reformokat hajthasson végre. A birodalmi alkotmánynak ez az intenciója különösen kidomborodik a württembergi alkotmányból, amelynek 60. §-a ekként hangzik: «Amennyiben a nagybirtok közgazdaságilag káros, mindenekelőtt házhelyek alapítására és a közép- és kismezőgazdasági üzemek nagyobbítására fordítandó, ha szükséges, kisajátítás útján». Eszerint csak az a nagybirtok sajátítandó ki, amely «közgazdaságilag káros» s amelyet más úton nem lehet parcellázni. A weimari alkotmánynak pozitív értelmű rendelkezése mindenesetre a hitbizományok kötöttségének megszüntetése és a konjunkturális földértéknövekvés megadóztatása. Az alkotmánynak ilyen földreformintézkedései ellen az ellenzékben levő német nemzeti pártnak sem volt kifogása, csak azért emelt szót, hogy a pénzügyi nehézségek miatt várják majd meg a normális időket a végrehajtásra. Az alkotmány idézett paragrafusára támaszkodik az 1926 március 22-iki törvény, amely munkáslakások részére kisajátításokat rendel el.

A német alkotmány szociálpolitikai jellegű rendelkezéseit megtartotta a danzigi alkotmány is, amely no. §-ában ezeket mondja: «A földet valamennyi kincsével és erőivel együtt olyan jog alá kell helyezni, amely elejét veszi minden visszaélésnek s megadja a város minden családjának a lehetőséget, hogy házhelyet vagy műhelyhelyet szerezzen... A meg nem szolgált értéknövekedést, amely munka vagy tőkebefektetés nélkül a telken keletkezik, a közösség részére kell hasznosítani».

A tulajdonjognak, mint *szociális funkciónak* felfogása érvényesül az alkotmányoknak azon rendelkezéseiben, amelyek megszorítják a föld használati jogát, kötelességnek mondják ki a föld megmunkálását és beavatkozást biztosítanak az államnak abból a célból is, hogy a tulaj-

donosok a földmívelést modernebb alapokra fektessék. A *német* alkotmány 150. §-a, mint az előző fejezetben már megemlítettük, deklarálja, hogy a föld megmunkálása és kihasználása a földtulajdonosnak nem csupán joga, hanem kötelessége a közzel szemben. Egynémely alkotmány intézkedéseket ír elő a kisbirtokosok proletarizálódásának megakadályozása céljából. Ez a folyamat tudvalévőén nemcsak az eladósodásban jut kifejezésre, hanem legszembetűnőbben a birtokelaprózásban is. Oppenheimer egész életet szentelt annak kimutatására, hogy a mezőgazdasági kisüzemek pusztulásának oka nem ebben az üzemformában, hanem mesterséges külső okokban, helytelen öröklési jogban, hitelrendszerben stb. rejlik.[105] A *litván* alkotmány éppen ezért fenntartja az állam részére a jogot, hogy a földtulajdont olyan módon szabályozza, hogy a mezőgazdaság terén a rendszeres termelésre kedvező feltételek teremtessenek, különösen a kis- és középbirtokok fellendülése érdekében». (91. §.) A *lengyel* alkotmány 99. §-a tartalmazza a következőket: «Tekintve a föld fontosságát a nemzet és az állam életére, a törvény a földforgalmat bizonyos megszorításoknak vetheti alá. A törvények fogják meghatározni azt a mértéket, ameddig az állam jogosult a föld kényszervásárlásához folyamodni és szabályozni annak átszármaztatását...» A *jugoszláv* alkotmány rendelkezik a legmélyrehatóbban, mondván: «A törvény meg fogja szabni azt a maximális földterületet, amelyet egy személy birtokolhat, valamint azokat az eseteket, amelyekben a földtulajdon minimuma nem idegeníthető el». (43. §.)

Különböző megszorításokat tartalmaznak továbbá az alkotmányok a föld kincseinek tulajdonjogára és használására vonatkozóan. Ezeket a megszorításokat az előző fejezetben ismertettük.

A SZOCIALIZÁLÁS

V. FEJEZET.

A szocializálás.

A szociáldemokrácia abban a pillanatban, amikor Németországban és Ausztriában átmenetileg átvette az államhatalmat és a maga társadalmi erejével biztosította az állam funkcióit, *elejtette Marx és Engels tanítását,* akik az államot felváltó «társadalomról» álmodoztak. «A ma létező társadalmi szervezetek között — mutatott rá Kautsky — csak egy van, amely a szükséges terjedelemmel rendelkezik ahhoz, hogy mint keretet fel lehessen használni a szocialista berendezkedés kifejlesztésére s ez a modem állam.»[106] A német szociáldemokráciának éppen ezért az volt a célja, hogy a parlamenti többség elnyerésével meghódítsa az államhatalmat s nem az, hogy lerombolja az államhatalmat. Renner, az osztrák szocialisták vezére is az állam mellett foglalt állást, mert — úgymond — «amíg a közgazdaság egyre kizáróbban a kapitalistaosztályt szolgálja, addig az állam mindinkább a proletariátust».[107] A szociáldemokrácia politikusai mind a két országban diktatúra helyett valóban az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása mellett foglaltak állást. Azt azután, hogy a nemzetgyűlésen igyekeztek a saját gazdasági és szociális programmjukat a maga egészében bevinni az alkotmány sáncai közé, bármilyen kudarcra ítélt vállalkozás volt is, meg lehet érteni. A német és osztrák szociáldemokrácia parlamenti képviselőit kötötték az ellenzékiség évtizedei alatt elhangzott kijelentések, nyomta őket az utca, amelyen többségi szocialisták és spartakusok ontották egymás vérét és tetemre hívta őket a már úgyis megtagadott orthodox programm fölött az alkotmányozó nemzetgyűlésben ülő független szocialisták és kommunisták csapata. A rengeteg sztrájk is, amely a weimari

koalíció kormányzása alatt támadt, arra késztette a szociáldemokrata pártvezéreket, hogy a tömegszenvedélyt legalább ígéretekkel levezessék.

Az *erfurti programm,* amely a forradalom kitörésekor érvényben volt, a szocializmus tengelyévé a termelési eszközök kisajátítását tette meg. «A polgári társadalom gazdasági fejlődése — szól ennek a programmnak alapvető első része — természetes szükségszerűséggel a kisüzem romlására vezet, amelynek alapját a munkásnak termelőeszközökben való magántulajdona képezi... Ezen átalakulás összes hasznát a tőkepénzesek és a nagybirtokosok a maguk számára foglalják le. A proletárságra és az elmerülő középrétegekre, kispolgárokra, parasztokra nézve pedig csak fokozatos növekedését jelenti a lét bizonytalanságának, a nyomornak, a szolgaságnak, a megaláztatásnak, a kizsákmányolásnak ... Csak a munkaeszközökben való kapitalista magántulajdonnak — földnek, bányáknak, nyersanyagoknak, szerszámoknak, gépeknek, közlekedési eszközöknek — köztulajdonná való átváltoztatása és az árutermelésnek szocialista, a társadalom részére és a társadalom által űzött termeléssé való átváltoztatásával érhető el az, hogy a nagyüzem és a társadalmi munkának egyre növekedő termelőképessége az eddig kizsákmányolt osztályok részére a nyomorúság és elnyomatás forrásából a legmagasabb jólét és minden irányú összhangzatos tökéletesedés kútfejévé váljék.»[108] Ez a program annyira belevésődött a telkekbe, hogy elejtésének ódiumát még azok a pártvezérek sem vállalhatták, akik nagyon is tudatában voltak a kollektív gazdálkodás kivihetetlenségének. Jellemző egyébként erre, hogy az 1921. évi görlitzi programm továbbra is megtartotta a szocializálást, jóllehet akkorra már a szórványos kísérletek is megbuktak. Az egyszer szabadjára engedett szellemeket nem lehetett megfékezni. Maga a «Vorwärts», a német többségi

szocialisták hivatalos lapja azzal indokolta az 1919 márciusi szocializálási kerettörvényt, hogy a kormány eleget kíván tenni «a dolgozó nép nyomásának és viharosan lobogó követeléseinek»; a kormány «számol a munkásság lelki hangulatával s meg akarja teremteni az előfeltételét annak, hogy a lakosság tömegeit ismét munkakedv töltse el».[109]

A többségi és független szocialistákból alakult első forradalmi kormány éppen ezért már hivatalbalépésekor ígéretet tett a *szocializálásra* és a tulajdonjogra vonatkozóan csak annyit mondott kiáltványában, hogy azt «megvédi a *magánosok* ellenében». A kormány Kautsky elnöklésével bizottságot küldött ki, amelynek feladata a szocializálás előkészítése volt. önmagában is ellenmondás ez, mert hiszen a «tudományos szocializmus» szerint a termelőeszközök köztulajdonbamenését maga a gazdasági fejlődés szükségszerűen hozza magával s ebben a folyamatban nincs szerepe az emberi akaratnak. «A társadalom politikai és kulturális intézményei — hangzik Marx tétele — csak a mindenkori gazdasági viszonyok vetületei, melyek, mint a gazdasági helyzetre emelt felépítmények, a gazdasági helyzetek eltolódásával együtt változnak.»[110] A bizottság azonban ennek ellenére a marxizmus által el nem ismert *«észszerűség»* alapján szorgalmasan dolgozta ki a különböző tervezeteket, de csakhamar összekülönbözött előbb Müller, majd Wissell gazdasági miniszterekkel s végül is dolga elintézetlenül feloszlott. Azzal azonban, hogy az újabb és újabb tervek nyilvánosságrahozásával állandó bizonytalanságban tartotta a termelő tőkét, óriási kárt okozott a német közgazdaságnak. Megszűnt a vállalkozási kedv s másrészt a munkásokból, akik nem voltak hajlandók a «kapitalistáknak» dolgozni, kihalt minden munkakedv. A vállalatok mérlegei megdöbbentő veszteségekkel zárultak s ugyanakkor az üzemek leállása következtében aggasz-

tóan nőtt a munkanélküliek száma. Ezek láttára kiáltott fel ekként a német szocialisták egyik régi vezére, Ottó Hué: «Aki évtizedeken keresztül küzdött, szenvedett és reménykedett a munkásmozgalomban, az most csak mély fájdalommal látja, hogy a már Lassalletól ostorozott ostobaság miként próbálja mindazt szétrombolni, amit áldozatkész küzdőtársak és elvtársak oly nehezen építettek. Sokan közülünk azt kívánjuk, bárcsak előbb meghaltunk volna, semhogy meg kelljen élnünk a munkásosztálynak ilyen szörnyű öngyilkosságát».[111]

Az alkotmányozó nemzetgyűlésen azonban mégis síkra kellett szállnia a többségi szociáldemokráciának is a szocializálás mellett. Mindenki egyetért azonban abban, hogy *csak politikai és taktikai okokból* ragaszkodtak hozzá. «Ezeknek a mérsékelt szocialistáknak — írja Heinrich Pesch abban az időben megjelent munkájában —, akik résztvesznek a kormányban, igazán nem irígylésreméltó a helyzetük. Hiszen a leghevesebben saját párthíveik ostromolják őket. Követelik tőlük, hogy teljesítsék a tömeg kívánságát, váltsák be a szocializmus ígéreteit, gyorsan és sokat szocializáljanak még akkor is, ha belátásuk határozottan tiltja ezt nekik.»[112] A keresztény nemzetgazdászhoz hasonlóan nyilatkozik az akkori eseményekről a nacionalista Freytagh-Loringhoven is.[113]

A weimari alkotmányba így. került bele a szocializálás gondolata. Az alkotmánynak ez a híres 156. §-a a következőképpen szól:

«A birodalom törvény útján és kártalanítás ellenében, a kisajátításra vonatkozó rendelkezések analóg alkalmazásával köztulajdonba veheti azokat a gazdasági magánvállalatokat, amelyek érettek a szocializálásra. A birodalom maga is résztvehet, részesítheti az országokat vagy a községeket gazdasági vállalatok és szövetségek igazgatásában, vagy más módon biztosíthat magának túlsúlyú befolyást azok igazgatásába.

A birodalom továbbá sürgős szükség esetében a közgazdaság érdekében törvény útján önkormányzatokba kapcsolhat össze gazdasági vállalatokat és szövetségeket avégből, hogy biztosítsa a termelés valamennyi tényezőjének együttműködését, hogy részesítse az igazgatásban a munkaadókat és a munkásokat s hogy a kollektivista elvek szerint szabályozza a gazdasági javak termelését, előállítását, szétosztását, felhasználását, áralakulását, valamint behozatalát és kivitelét.

A termelő- és fogyasztási szövetkezetek és ezek egyesületei kívánságukra bevonandók a kollektív gazdálkodásba, figyelembevéve szerkezetüket és sajátosságaikat.»

Legelső, amit meg kell állapítanunk, hogy az alkotmány nem rendeli el, *csak megadja a lehetőséget* a birodalmi törvényhozásnak, hogy végrehajthassa a felsorolt intézkedéseket. A szocializálásnak továbbá az alkotmány értelmében két formája lehet: i. a *tulajdonképpeni szocializálás,* vagyis a vállalatok köztulajdonba vétele, 2. a gazdasági vállalatoknak az önkormányzat és gazdasági demokrácia alapján *társulásra való kényszerítése. Ez* az utóbbi forma Wissell gondolata, aki a polgárság és munkásosztály együttműködésében és nem harcában látta a termelés folytonosságának biztosítását. Az ő tervezete megőrizte a vállalkozót, a kapitalizmus főszereplőjét, és a magántulajdont mint jogi fundamentumot. Wissell szembeszállt a túlzott szocializálási törekvésekkel s a kormányhoz intézett — s egyebekben is nagyhatású — memorandumában ezeket rögzítette meg: «Németország gazdasági életének rekonstrukciója csak úgy lehetséges, ha a közösség érdekeit előbbre helyezzük az egyén érdekeinél és ha a termelőközösség minden rétege, munkaadók és munkavállalók, ipar és mezőgazdaság egyértelműen összefognak mindannyiunk közös javáért... Ez csak szervezett és tagozott gazdasági alkotmány révén lehetséges, amelyben a gazdasági élet szabályozása való-

bán szabad férfiak hivatási szervezeteire bízatik, hogy szolgálják az illető hivatási csoport javát, de a nép összességének érdekét is. Az állam csak a hiányok pótlása végett avatkozik be e szervezetek munkájába és vétójogát gyakorolja ott, ahol ezt a közjó megkívánja».[114]

A német alkotmány idézett híres paragrafusa távolról sem olyan veszedelmes, mint ahogy annakidején általában feltüntették. A hangsúly annak az elvnek deklarációjára esik, hogy az állam *a közérdeknek megfelelően szabályozhatja a termelést,* ami megegyezik a magántulajdonnak szociális funkció gyanánt való felfogásával. Mindenesetre bizonytalanságot jelent az alkotmánynak az a meghatározása, hogy szocializálhatok mindazok a vállalatok, amelyek «érettek» erre, de jogfosztást egyáltalán nem tartalmaz, mert hiszen a tulajdonképpeni szocializálás esetében is *kártalanítást* ír elő a tulajdonosoknak. A független szocialisták a maguk szempontjából méltán nyilvánították elfogadhatatlannak azzal az indokolással, hogy «nyoma sincs benne a szocializmusnak». Az a szocializálás, amit az alkotmány megenged, valójában nem más, mint «nagyobbhasznúság» okából végrehajtható közönséges kisajátítás, ami a gyakorlatban számtalanszor megtörténik. Gondoljunk csak azokra az esetekre, amikor az állam vasutakat vagy bányavállalatokat sajátít ki. Új mindenesetre a szocializálás második formája. Az eredeti elgondolás ugyanis itt az volt, hogy a létesítendő önkormányzatok megkapnák a kényszertársulásra ítélt vállalatok tulajdonjogát is. Azok, akik e rendelkezésnek az alkotmányba való iktatásakor még hittek a szocializálás lehetőségében, ezzel akarták kikerülni az állami bürokratizmust, amely tudvalévőén nem valami kitűnő gazdálkodási metódus. Minthogy a szocializálással kapcsolatban a kártalanítást kimondották, a weimari koalíció polgári pártjai is minden nagyobb nehézség nélkül megszavazhatták az alkotmánynak ezt a paragrafusát,

még akkor is megszavazhatták volna, ha a katholikus centrum munkásfrakciója nem vallja a szocializálás elvi jogosultságát. Hogy maga a szocializálás ebben a formában nem a marxizmus forradalmi gondolata, abból is nyilvánvaló, hogy a jobboldali pártok által hozott danzigi alkotmány 111. §-a megőrzi a weimari alkotmányból a magánvállalatok szocializálásának lehetőségét, «ha ezt a közjó kívánja és kártalanítás ellenében».

A szocializálásnak alkotmányba való bevétele azonban mégis nagyjelentőségű esemény s így nem mellőzhetjük gyakorlati érvényesítésének vizsgálását. Mindenekelőtt előre kell bocsátanunk, hogy tulajdonképpeni szocializálás, tehát a termelési eszközökre vonatkozó tulajdonjog társadalmasítása, *egyetlenegy esetben sem történt Németországban.* A szocializálás sürgetői az ideiglenes alkotmány elfogadása után legelőször a szénbányák szocializálását kívánták. Itt az eredeti terv valóban az volt, hogy az összes bányák átmennek egy kollektív testület tulajdonába. Ebben az esetben a régi tulajdonosnak természetesen kártalanítást kellett volna adni s némi számvetés után könnyű volt belátni, hogy a kártalanítást nem tudják megoldani. Említettük már, hogy a «hozzámért» kártalanítást a legfelső birodalmi bíróság «igazságos», tehát *való értékű* kártalanításnak magyarázta. Érettebb megfontolás után az is nyilvánvaló lett, hogy a gazdasági élet az akkori kaotikus viszonyok között nem bírja el az egyéni személyes érdek, a vállalkozói szellem kikapcsolását. így azután az első «szocializálási» törvény, amelynek csak taktikából adták ezt az elnevezést, az 1919 március 23-án kihirdetett *széngazdasági törvény* csak az alkotmányban adott második lehetőséget, az önkormányzatot valósítja meg, de ezt sem az eredeti intenció szerint.

Ennek a törvénynek kettős célja volt: 1. megteremteni a termelők önkormányzatát, 2. a közjót tenni a leg-

főbb szemponttá. Evégből az összes szénbányavállalatokat a birodalmi szénszövetség keretében (Reichskohlenverband) kényszerszindikátusba tömörítik s efölé egy vezető és ellenőrző testületet, a birodalmi széntanácsot (Reichskohlenrat) állítják, amely mint a közérdek képviselete szerveztetik. A birodalmi szénszövetség bányakerületenként foglalja magában azokat a szindikátusokat és közjogi közületeket, amelyek szénbányákat tartanak tulajdonukban és kezelésükben. A vállalatok kartellszerüen együttműködnek a szövetségben, de egyébként teljesen saját számlájukra, továbbra is mint önálló magánvállalatok. A birodalmi szénszövetség nem végez kereskedelmi tevékenységet, csak a termelés mennyiségét és a piacokat osztja el a vállalatok között. A szövetség fölött áll a birodalmi széntanács, amelynek 60 tagja van. Ezek közül bányavállalkozó 15 és bányamunkás 15. A termelőket képviseli továbbá a gázművek kijelölése alapján egy vállalkozó és egy munkás, valamint a szénbányák személyzetéből egy mérnöki és egy kereskedelmi alkalmazott. A tanácsban tehát a termelésben résztvevőké a szavazattöbbség. A többi tagok sorában 22 a fogyasztókat képviseli (szénkereskedők, szénfogyasztóipar, kisipar, országok, községek, szövetkezetek, vasút és hajózás), ezekhez jön még három szakértő, és pedig egy üzemi szakértő, egy vegyész és egy gőzkazántechnikus. Az önkormányzati gondolatnak megfelelően a termelőket és a fogyasztókat a megfelelő érdekszövetségek választják, és pedig javarészben a birodalmi munkaközösségek. A birodalmi szénszövetség felügyelő-bizottságában három tag képviseli a munkásokat, egy az alkalmazottakat és egy a fogyasztókat; ezeket a tagokat a birodalmi széntanács küldi ki. A széntanács a törvény szerint nem végez igazgatási tevékenységet, csak megszabja az általános irányvonalakat, elejét veszi a gazdaságtalan versenynek és védi a fogyasztók érdekeit. A bánya-

vállalatok panaszaikkal a szénszövetséghez fordulnak s ennek határozatai ellen a széntanácshoz fellebbezhetnek. A legfelső felügyeletet a birodalmi gazdasági miniszter gyakorolja. Legsúlyosabb joga a szénszövetség által megállapított eladási áraknak leszállítása, meghallgatván előbb a szén tanácsot.

A széngazdálkodásnak ilyetén való rendezése csak folytatása annak a fejlődésnek, amelyet a kartellizálódás a széngazdálkodás terén már a háború előtt megkezdett. A kormány felügyelete is azt a háborúelőtti követelést váltja valóra, hogy a kartelleket helyezzék állami ellenőrzés alá. A szénszövetség fölé rendelt birodalmi széntanács azt az elvet fejezi ki, hogy a gazdasági életnek mindenkor a közérdekhez kell igazodnia. Helyesen állapították meg azonban, hogy az alkotmány rendelkezésével szemben itt önkormányzatról, annak jogi értelmében, nem lehet beszélni, mert hiszen az önkormányzatot nem a termelésben résztvevők gyakorolják, hanem egy olyan tanács, amely *az egész birodalom lakosságát mnnak a szénhez való viszonyában» képviseli,*[115]

A szervezet, mint a szakértők és maga a kormány is rövidesen megállapította, *nem vált be.* Kiderült, hogy az érdekellentéteket nem lehet szavazással áthidalni. Tipikus jelenség volt az is, hogy a munkások mindannyiszor együtt szavaztak a munkaadókkal, amikor az eladási árak felemeléséről volt szó, feltéve természetesen, hogy a munkaadók ugyanekkor megfelelő béremelést is kilátásba helyeztek. Egyébként is a rendszer nem fért össze a gazdasági élet mozgékonyságával; a nagy központosítás és a társas szervek hatáskörének túltengése következtében nem tervszerű termelésre, hanem a termelés megbénítására vezetett. A felmerült bajokkal szemben a szociáldemokraták később teljes kisajátítást kívántak, de ekkor már megváltozott a politikai helyzet és a kormány elutasító választ adott. A szocializálás így már az

első kísérletnél megbukott, úgyhogy azok az előnyök, amelyekhez a munkásság ezen az alapon jutott, ma már teljesen összeolvadnak a később tárgyalandó gazdasági demokráciával.

A szénen kívül a termelés más terén is keletkeztek a forradalom első esztendejében gazdasági önkormányzatok. Ilyen értelemben rendelkezett a *kálitermelésben* az 1919 április 24-iki törvény, amely a kálitermelést teljesen ugyanúgy próbálta szabályozni, mint az előbbi törvény a széntermelést. Birodalmi káliszindikátus alakult s föléje egy birodalmi kálitanácsot szerveztek, amely 30 tagból áll, ugyanazon kulcs szerint, mint a széntanács. Idesorozható az utolsó «szocializálási» törvény, az 1919 december 31-iki az *áramgazdálkodás* szervezéséről, de ez már lényegesen eltér az előző kettőtől. A törvény eredeti tervezete a birodalom monopóliumává kívánta megtenni a már működő magánüzemek kisajátításával az elektromos áramtermelést, de az erre vonatkozó javaslatot a nemzetgyűlés, okulva a kudarcon, nem fogadta el. A végleges törvény angol példára áramtermelési kerületekre osztja be a birodalmat s az elektromos üzemeket kerületenként önkormányzati testületekké szervezik. Amíg az állam a szén- és kálitermelésnél csak felügyeleti jogot gyakorol, itt maga is résztvesz üzemeivel mint termelő. Mellette természetesen a különböző közjogi közületek, városok, községek stb., ha van üzemük, szintén mint termelők vannak érdekelve. Ugyanaz a rendszer ez, mint a Belgiumban dívó *«regie Cooperativen,* csak az a különbség, hogy utóbbi olyan termelési ágakat is felölel, amelyeknek művelése nincs hatósági koncesszióhoz kötve. Ebben látja különben Lavergne a jövő legideálisabb termelési formáját, mert ez a szövetkezeti üzem «igazi szocializmushoz jut, de liberális szocializmushoz, olyan szocializmushoz, amely sértetlenül megőrzi az emberi kezdeményezés, erkölcs és szabadság minden értékét; szó-

cializál, de nem etatizál, fokozza a termelést s nem fojtja meg azt».[116]

A szocializálás ezzel véget is ért Németországban s nem valószínű, hogy belátható időn belül újabb kísérletek történjenek. Nemcsak azért, mert a szociáldemokraták már 1920-ban passzivitásba szorultak a birodalmi gyűlésben, hanem mert az egymásra tornyosuló gazdasági és pénzügyi nehézségek között a gazdasági élet a Stinnes-fajta nagy koncemek irányába fordult. Ezzel lekerültek egyelőre a napirendről azok a *tervgazdasági elméletek,* amelyek a világháborús gazdálkodás alapján az 1918-ban kiéleződött osztályharc békés megoldását (Wissell-Möllendorf), vagy a szocializmushoz vezető út egyengetését (Portén, Neurath) szolgálták, vagy egy nemszocialista, de észszerű szükségletfedező rendszert akartak kiépíteni (Rathenau).[117] El kell ismerni azonban, hogy éppen azoknak a gazdasági körülményeknek súlyossága folytán, amelyek a kísérleteket meghiúsították, a szocializálásokról nem olyan könnyű *végleges* ítéletet mondani. Még Freytagh-Loringhoven is úgy fejezi ki magát, hogy «az ipar szocializálása, legalább is a német gazdaság *mai* helyzetében, lehetetlen».[118] Ezzel maguk a szociáldemokraták is tisztában vannak, amit legjobban bizonyít, hogy Berlin város szociáldemokrata többségű tanácsa 1923-ban magánvállalkozónak adta bérbe a városi kikötőket. Nyilvánvaló elismerése ez annak, hogy a gazdálkodásban az önálló vállalkozót ők sem nélkülözhetik.

Ki kell térnünk arra, hogy a weimari alkotmány csak jogot ad a birodalmi törvényhozásnak a szocializálásra (6. §.), de *nem kizárólagos jogot.* A birodalom kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyeket (külképviselet, pénzverés, vám, hadsereg stb.) az 5. §. sorolja fel. így az egyes országok maguk is hozhatnak szocializálási törvényeket, bár az alkotmány 12. §-a kifejezetten a szocializálásra vonatkozóan *vétójogot* biztosít a birodalmi kormánynak abban

az esetben, ha valamely ország szocializálási törvénye «veszedelmezteti az egész kollektivitás jólétét». A legtöbb német ország alkotmánya — így például a bajor, porosz stb. — egyáltalán nem tesz említést a szocializálásról, míg Baden alkotmánya kimondja, hogy a Landtag csak az alkotmánymódosításhoz előírt többséggel hozhat szocializálási törvényt (14. §.); ez a többség a Landtag tagjainak háromnegyede részvételével legalább kétharmad. (48. §.)

A szocializálás gondolata *nem került bele az osztrák alkotmányba,* miután az alkotmányvita elhúzódásával a szocializálás ügyét hátrahagyták a rendes törvényhozás részére. A szocializálással azonban itt is megpróbálkoztak. Renner kormánya már a forradalom első napjaiban kiküldött egy bizottságot a szocializálás előkészítésére. Ennek előterjesztéséből született meg az 1919 május 30-iki kerettörvény, amely általában megszabja az eljárást azoknak a gazdasági vállalatoknak kisajátításánál, amelyek «megértek» a szocializálásra. Ennek a kerettörvénynek egyetlen végrehajtó törvénye az 1919 július 29-iki, amely a *«közös gazdálkodású vállalatokróh* szól. A törvény azokat a vállalatokat mondja ilyeneknek, amelyeket az egyes tartományok, kerületek vagy községek gazdasági célzattal alakítanak, de a vállalkozásba a magántőkét is bevonják. Ezeknek az üzemeknek igazgatását a törvény értelmében olyan testület végzi, amelyben a munkások és alkalmazottak is képviselve vannak. A mindenkori nyereség a vállalkozásban résztvevő tőke és a munkavállalók között osztandó fel az alapszabályokban megállapított kulcs szerint, amely a munkavállalókat illetően a nyereség egynegyedéig terjedhet. Nyilvánvaló, hogy ezek a rendelkezések sem fedik a szocializálás fogalmát s hogy a törvényt mégis ezzel a szóval jelölték meg, annak itt is taktikai okai voltak. A törvényt gyakorlatban is végrehajtották, mert egész

sereg egykori katonai üzemet szocializáltak» ilyen módon A kimondottan szocializáló törvényhozás azonban, amely az egész termelés gyökeres megváltoztatására irányult volna, meg sem született. A szociáldemokratáknak minden ilyen irányú törekvése meghiúsult a tartományok ellenállásán, de már azért sem lehetett szocializálni, mert az osztrák gazdasági élet a forradalmat követő években teljesen az antant kegyelmétől függött s így a kormányoknak tartózkodniok kellett olyan lépésektől, amelyek a külföldi tőkét irritálhatták vagy elriaszthatták volna. De a külpolitikai szempontoktól eltekintve, maguknak a szocializált üzemeknek működése sem tette kívánatossá a szocializálások folytatását. Már 1919 novemberében megállapították, hogy a szocializált, egykori katonai üzemek nem egészen egy évi fennállás után a termelési költségek 80%-át kitevő deficitet mutatnak fel. A bécsi arzenál, amelyet 1921-ben szocializáltak, egy hónappal rá 80 millió korona személyzeti és anyagbeszerzési kiadással szemben mindössze 35 millió korona bevételt ért el. A kiadásoknak és bevételeknek ez az aránytalansága hónapról-hónapra fokozódott, úgyhogy már 1923 őszén be kellett szüntetni az üzemet s 2000 munkás és 200 tisztviselő kenyér nélkül maradt.[119] Érdekes, hogy ennek ellenére még ma is fennáll formálisan Ausztriában a «szocializálási bizottság», amelynek további szocializálásokra vonatkozóan kellene javaslatokat kidolgoznia. Meg kell végül említenünk, hogy «szocializáltak» *Csehországban* is, de ez valójában nem volt más, mint a vízi elektromos erőknek állami monopóliummá tétele.

A szocializálási kísérleteknek kudarca minden elméleti fejtegetésnél jobban bizonyítja azt az igazságot, hogy — legalább is a kulturális fejlődöttség mai fokán — az eredményes gazdálkodásnak legfőbb tényezője az *önérdek; a kezdeményezési szabadság* semmi körülmények között és sohasem nélkülözhető, csak arról lehet szó,

hogy az államhatalom az egyéni érdek érvényesülését a közérdek szolgálatába állítsa. Még a kezdeményezési szabadságnál is fontosabb azonban az *erkölcsi felelősség- és kötelességérzet,* amely nélkül huzamosabb ideig semmiféle vállalat sem boldogulhat. A marxizmus viszont nem szolgál olyan erkölcsi motívumokkal, amelyek biztosíthatnák a lelkiismerettől parancsolt munkafegyelmet. Lenin nagyon is tisztában volt ezzel, amikor a bolsevizmus elején teljes erejével küzdött a nacionalizálások ellen. Kovrig Béla megállapítja, hogy a legridegebb manchesteri gyáriparos sem folytathatott volna élesebb vitát az üzemek nacionalizálását követelő munkássággal, mint a kommunizmus apostola.[120] «Társas intézmény — írja Lenin — egyenlő társas felelőtlenséggel. Megfosztja az egyént a felelősség érzetétől, amely csak akkor hat, ha az egyén tisztában van azzal, hogy kizárólag ő felelős mindenért és senki más.» Trockij más érvvel fordul a nacionalizálás kezdetbeni formája ellen: «Nincs olyan képzett, tanult szakember, ki tudásának birodalmában alkotni tudna, ha szaktevékenysége egy tájékozatlan emberekből álló kollégium ellenőrzése alá kerüli). A termelési anarchia a szovjetet is arra kényszerítette, hogy az üzemek élén álló termelőtanácsot előbb öt-, majd háromtagúvá kisebbítse, majd amikor ez sem vált be, visszaállította az üzemeknél az *egyéni* vezetést.

Graham úgy vélekedik, hogy az agrárállamok földreformjának az ipari államokban a szocializálás felelt meg a háború után,[121] de nyilvánvaló, hogy ez a párhuzam csak az *egyidejűségre* vonatkozhatik. Hiszen a földreformok az egyéni tulajdonosok számát szaporították s éppen az önérdek gazdasági jelentőségét emelték ki.

Minden szociálpolitikának a megfelelő termelés az előfeltétele, tehát az államnak, ha szociálpolitikát akar űzni, elsősorban helyes *gazdaságpolitikát* kell követnie.

«Minél efficiensebb a termelés — mondja Balás Károly a szociálpolitika főszempontjaként —, minél nagyobb mennyiségű és jobb minőségű annak eredménye, annál több juthat belőle átlag is mindenkire. A legegyenlőbb megosztási kulcs mellett is állandóan csökkennie kell az egy-egy emberre jutó jószág- és élvezetaránynak, hogyha a termelés és munka eredményességének csökkenése áll be és ennek következtében a termelés abszolút mennyisége csökken».[122] Annyira nyilvánvaló igazság ez, hogy az orosz szovjet évről-évre kénytelen volt visszafejleszteni a szociálpolitikát és «beletörni azt a termelés szűk keretei közé».[123]

Ennek az igazságnak elismerését jelenti az olasz Carta, amelynek 7. §-a így szól: «A korporatív állam a termelés terén az egyéni kezdeményezést a nemzet érdekeinek leghatásosabb és leghasznosabb eszköze gyanánt tekinti. Miután azonban a termelésnek magánkézben való szervezése nemzeti érdekből folyó ténykedés, a vállalat szervezője a termelés menetéért *felelős* az állammal szemben. A termelőerők együttműködéséből következik, hogy közöttük kölcsönösek a jogok és kötelességek. Az, aki munkát nyújt — mérjök, tisztviselő vagy munkás —, aktív munkatársa a gazdasági vállalatnak, de ennek vezetése a munkaadót illeti, aki vállalja ezért a felelősséget».

A fasiszta állam eszerint megadja a termelőnek azt a helyet, amelyet megérdemel a nemzeti társadalomban. A munkavállalónak azonban, miután funkciója nemzeti érdekű funkció, kötelessége azt *a nemzet érdekeinek megfelelően* gyakorolni s ebben a tekintetben felelős az állammal szemben. «Mert ha véget kell vetni a demagógiának, a gyűlöletnek az iránt, aki termelve gazdagszik — mondja Bottai, a Carta kodifikátora —, miután ez végeredményben csak az egoizmus harca az egoizmus ellen, éppúgy nem szabad többé az egyéni haszon kedvéért

ártani a nemzeti érdeknek, még akkor sem, ha az illető nem követ el közben jogilag tiltott cselekményt.»[124] A fasizmus — államférfiainak kijelentései és a Carta szerint — az államszocializmus és a liberalizmus között foglal helyet: nem szocializál, de az államhatalom mindannyiszor *közbelép,* amikor hiányzik, vagy nem elégséges az egyéni kezdeményezés, vagy amikor a közösség érdekei forognak kockán. A tőke és a munka ellentétével, amely osztályharcra vezet, a fasizmus *a jogok és kötelességek kölcsönösségét* állapítja meg. Szemben az önző kapitalizmussal, amely a munkást egyszerűen eszköznek tekinti, a fasizmus deklarálja a munkás emberi méltóságát, de eleve tagadja azt a különben mindenütt megbukott irányt, amely az ügyvitelnél ellenőrzési és vezetési jogot kíván adni a munkásnak *abban az üzemben* is, amelyhez őt bérviszony fűzi.

III. rész. Szociálpolitikai rendelkezések.

VI. FEJEZET.

A munkaerő védelme.

FORRADALMI, politikai, gazdasági és etikai okok mind arra késztették az új államokat, hogy alkotmányaikba felvegyenek szociálpolitikai rendelkezéseket is. Mindegyik állam elvégre azzal igazolta lét jogosultságát, hogy az eddiginél *boldogabb* és *igazságosabb* életet biztosít a területén lakóknak. Ennek az «igazságosabb» életnek eszköze pedig csak az lehet, hogy az államhatalom intézményesen gondoskodik olyan társadalmi berendezkedésről, amelyben a haza minden dolgozó polgára— feltéve, hogy becsületesen elvégzi azt a feladatot, amelyre hivatása szólítja — megtalálja a létfenntartás eszközeit. Minthogy pedig ilyen állami gondoskodásra elsősorban azok szorulnak rá, akik munkaviszonyban állva, tisztán fizikai vagy szellemi munkájukból szerzik kenyerüket, tehát legjobban ki vannak téve az élet viszontagságainak, az új alkotmányok főként a bérmunkát végző szellemi és fizikai munkások érdekében tartalmaznak rendelkezéseket vagy ígéreteket, amely utóbbiakat majd a törvényhozásnak kell joghatással felruháznia. Az *önálló középosztályt* egyedül a német birodalmi és egyes német országos alkotmányok említik. A weimari alkotmány 164. §-a a következőképpen szól: «A törvényhozás és közigazgatás útján támogatni kell a mezőgazdaságban, az iparban és a kereskedelemben működő önálló közép-

gy osztályt s védeni kell azt a túlterhelés és felszívódás ellen». A württembergi alkotmánynak a 61. §-ában olvassuk: «A kis- és középbirtok, továbbá a kereskedői és ipari középosztály megvédendők a felszívódás és uzsora ellen és mint minden produktív hivatási rend, életképességükben fenntartandók». Érdekes logikálatlanságról tettek tanúságot a weimari alkotmány idézett paragrafusának tárgyalásakor a szociáldemokraták, mert amikor készségesen megszavazták a szociálpolitikai rendelkezéseket, ugyanakkor ezt a paragrafust azzal az indokolással kívánták törölni, hogy «a gazdasági fejlődéssel nem lehet szembeállítani az államhatalmat».[128]

A forradalmak erkölcsi igazolásán kívül azonban, mint mondottuk, *politikai és gazdasági okok* is közrejátszottak abban, hogy az új alkotmányok szociális szellemmel és tartalommal telítődtek meg. A legfőbb politikai ok természetesen a munkáspártok megerősödése és részvétele volt az alkotmányozó nemzetgyűlésekben, másrészt pedig a bolsevizmus veszedelme. Akkor, amikor Európa munkásainak szemeláttára egy egész hatalmas birodalom a kommunizmus kísérletének színterévé vált, amely kísérletnek a tömeg akkor még nem ismerte fel halálraítéltségét, egyik állam sem térhetett ki az elől — lett légyen a legkonzervatívabb agrárjellegű állam is —, hogy ennek a munkásságnak a polgári rend és a magántulajdonon alapuló gazdálkodás keretében ne biztosítsa vagy legalább is ne ígérje az anyagi, erkölcsi és szellemi jólét maximumát. Az új alkotmányok egy része nem is fukarkodik az ígéretekben és sok ígéret valóban olyan, hogy a maximális igényeknek is eleget tesz. A mindenütt fellobbanó osztályharc lehiggasztását is fölöttébb megkövetelte az állambölcseség s ebből a célból megint csak egy tetszetős szociálpolitikai programm látszott a legbiztosabb eszköznek.

Nem volna azonban sem méltányos, sem az igazságnak

megfelelő, ha elvitatnék még a konzervatív összetételű nemzegyűlésektől is azt a nemes és őszinte szándékot, amely a dolgozó, bérmunkás rétegek felemelésére irányult. Szükségtelen volna oknyomozóan és rendszeresen rámutatni annak a világáramlatnak a megerősödésére, amely *a szociális kérdés megoldását* tette meg a jelenkor legnagyobb feladatának. A szociálpolitika egyre nagyobb teret foglalt el már a háború előtt is a törvényhozásban s így a szociálpolitikai rendelkezéseknek benyomulása az új alkotmányokba, egyáltalán nem érte váratlanul a közjog művelőit. Ki kell emelnünk azonban, hogy az alkotmányok nemcsak bőséges szociálpolitikai rendelkezéseket tartalmaznak, hanem nem egy közülük *a dolgozók emberi méltóságában gyökerező, a háborúelőttihez képest új szociálpolitikai világnézetet tükröz vissza.* A rendőrállam és a liberalizmus jogállama is hozott törvényeket a munkaerő védelméről, de ennek a törvényhozásnak az volt a motívuma, hogy a munkaerő termelési eszköz, tehát a gazdálkodás rentabilitása érdekében ügyelni kell rá; másik szempont a véderő fenntartása és fokozása volt. Az államraison szerepelt döntő tényezőként a szociálpolitikában, míg most *az emberi jogok realizálója* gyanánt jelenik meg. Ez az új szociálpolitikai világnézet fejeződik ki az alkotmányoknak ama rendelkezéseiben, amelyek a munkás személyiségét is védik s átmenetet képeznek a gazdasági demokráciához.

A legelső, amiről meg kell emlékeznünk, a német és az osztrák alkotmány azon rendelkezései, amelyek szociálpolitikai téren szabályozzák a *törvényhozási hatáskört* a birodalom, illetve a szövetséges állam és az egyes országok között. A *weimari alkotmány* a birodalom törvényhozási jogkörébe — de nem kizárólagos jogkörébe — utalja a következő ügyeket: népesedési politika, anyasági, csecsemő-, gyermekvédelem és serdülők védelme; közegészségügy, munkajog, munkások és alkalmazottak

biztosítása és védelme, munkaközvetítés; hivatási képviseletek szervezése; a volt katonákról és az elesett katonák családjairól való gondoskodás; kisajátítási jog; a természeti javak és gazdasági vállalatok szocializálása, továbbá a gazdasági javak termelésének, előállításának, elosztásának és az áralakulásnak szabályozása. (7. §.) Feltételesen felhatalmazza az alkotmány a birodalmat, hogy törvényeket hozzon általában a közjóiét felől, «amennyiben egységes szabályozás szükségesnek mutatkozik». (9. §.) A birodalmi törvényhozás állapítja meg ezenkívül az általános elveket a következő szociális érdekű ügyekben: telekjog, földek szétosztása, belső telepítés és házhelyek juttatása, a földtulajdon megkötése, lakásügy és népesség elosztása. (10. §.) Az egyes országok csak akkor hozhatnak önállóan törvényt a felsorolt ügyekben, ha a birodalom nem él törvényhozó jogával. (12. §.) Ha nézeteltérés merül fel abban a kérdésben, hogy valamely ország törvényhozása összeegyeztethető-e a birodalom által megállapított irányelvekkel, akkor a birodalom vagy az érdekelt ország a legfelsőbb birodalmi bírósághoz fordulhat döntésért. (13. §.) A birodalmi kormány biztosokat küldhet ki az egyes országokba a birodalmi törvények végrehajtásának ellenőrzésére. (15. §.) A weimari alkotmány ezekkel a rendelkezésekkel rendkívül megnövelte a birodalom tekintélyét, mert hiszen az 1871-es alkotmány csak a magán- és büntetőjogra nézve ismerte el a birodalom törvényhozási hatáskörét. Megemlítendő, hogy az alkotmány a birodalomnak országokra való tagozódásánál nem a történelmi hagyományt tekinti főszempontnak, mert kimondja, hogy az országokra való tagozódásnak a lehetőséghez képest igazodnia kell az érdekelt lakosság akaratához s ennek a tagozódásnak «a nép gazdasági és kulturális teljesítményének minél nagyobb fokra emelését kell szolgálnia». (18. §.)

Az *osztrák alkotmány* a szövetségi törvényhozás és végrehajtás körébe sorolja a gazdasági csoportosulásokra, a társulási és gyülekezési jogra, a munkásjogra, továbbá a munkások és alkalmazottak védelmére vonatkozó törvényhozást, de kiveszi ebből a mezőgazdasági és erdészeti vállalatok alkalmazottait és munkásait. Ebbe a kategóriába tartozik továbbá a szociális biztosítás ügye s később idesorozta az 1925. évi alkotmánymódosítás a munkáskamarákra vonatkozó törvényhozást is. (7. §.) A szövetségi törvényhozás, de a tartományi végrehajtás hatáskörébe tartozik a hivatási képviseletek szervezése, «kivéve mindenesetre a mezőgazdaságot és erdészetet», továbbá a kisemberek lakáshoz juttatása. (11. §.) Az elvi törvényhozás a szövetség, a részletes törvényhozás és végrehajtás a tartományok hatáskörébe esik a következő szociális ügyeknél: szegénygondozás, népesedési politika, népgondozó intézetek; anyaság-, csecsemő- és ifjúságvédelem; kórházak és üdülőtelepek; fürdőhelyek és melegforrások, szociális védelmi intézmények a bűnözők, az elzüllött vagy egyébként veszedelmes személyek ellen; a munkajog, valamint a munkások és alkalmazottak védelme a mezőgazdasági és erdészeti üzemeknél; földreform s általában az agrárintézkedések, ideértve a visszatelepítést is. (12. §.) Ha áttekintjük a törvényhozási hatáskör ilyetén megosztását Ausztriában, nyomban szemünkbe ötlik, hogy ez a megosztás *kompromisszum eredménye* az alkotmányozó nemzetgyűlésben csaknem egyenlő erővel képviselt szociáldemokrata- és keresztényszocialista párt között. A keresztényszocialista párt, amely Ausztria földmívelő és erdőgazdálkodó tartományaira támaszkodik, nem volt hajlandó átengedni a mező- és erdőgazdasági ügyekben, valamint szociálpolitikában a törvényhozási jogot annak a szövetségi parlamentnek, amelyben akkoriban a szociáldemokraták relatív többséggel bírtak. A szocialisták

viszont nagyobb nehézség nélkül elfogadhatták ezt a hatásköri szabályozást, mert hiszen az ipari munkásügyekben a szövetségi parlament megkapta a törvényhozási jogot.

Ami már most az érdemi rendelkezéseket illeti, csaknem valamennyi új alkotmány *elvi deklarációt* tartalmaz a *munkaerő védelméről,* mint végeredményben a nemzeti jövedelem egyetlen forrásának s annak az eszköznek védelméről, amellyel a vagyonnal nem bírók biztosíthatják maguknak a megélhetést. A weimari alkotmány szerint: «A munkaerő a birodalom különös védelme alatt áll. A birodalom egységes munkajogot állapít meg». (157. §.) Az egységes munkajog kidolgozására a német kormány ki is küldött egy bizottságot, de ez tudomásunk szerint mindezideig nem készült el feladatával.

«Külön törvények védik és biztosítják az emberi munkaerőt», mondja a litván alkotmány. (98. §.) Az észt alkotmány 25. §-a az állam kötelességévé teszi, hogy védje a dolgozók «személyét és munkáját». A lengyel: «A munkának, mint a köztársaság fő gazdasági forrásának, az állam különös védelme alatt kell állania». (102. §.) A jugoszláv alkotmánynak a 23. §-a állapítja meg: «A munkaerő az állam védelme alatt áll». A görög alkotmány az eddigieknél jobban részletezi: «A munka, legyen az szellemi vagy fizikai, az állam védelmét élvezi. Az állam módszeresen ügyel a városi és falusi dolgozó osztályok erkölcsi és anyagi felemelkedésére». (22. §.) A román alkotmány már nemcsak a munkásoknak, hanem a tőkéseknek is védelmet ígér: «Minden egyén, aki hozzájárul a termeléshez, egyenlő védelemben részesül». (21. §.) A finn alkotmány szerint: «A polgárok munkaereje az állam egészen különös védelme alá helyeztetik». (6. §.)

Azok közül az alkotmányok közül, amelyeket tanulmányozunk, csak az ír, a lett, a cseh, a török és az osztrák alkotmány nem tartalmaz ilyen elvi kijelentést. Az osztrák

alkotmány azonban, amelyből tudvalévően kimaradtak az alapjogok, utal a munkaerő védelmére azokban a paragrafusaiban, amelyekben a törvényhozási hatáskörről szól. Utalást tartalmaz a török alkotmány is, amikor a törvényhozás feladatává teszi azoknak a «korlátoknak» megállapítását, amelyek a munkajogra vonatkoznak. (79. §.)

Az alkotmányok tehát » különböző formulázással, de szinte kivétel nélkül kimondják, hogy *az államnak védenie kell a munkaerőt.* Az alkotmányok szelleméből következik, hogy ez a védelem egyaránt vonatkozik a szellemi és a fizikai munkára. Már most a munkaerő védelmén Wemer Sombart meghatározása szerint «mindazokat a törvényes szabályokat értjük, amelyek a szerződéstkötő felek szabadságának a modem munkaviszonyok rendezésénél korlátokat állítanak».[12]» Szűkebb értelemben viszont Ludwig Heyde nyomán — ezt fogadták el az osztrák egységes munkajog kodifikációjának beosztásában is[127] — azokat a jogszabályokat sorozzuk ide, amelyek a munkaviszonyban álló munkásokat és alkalmazottakat *közvetlenül* igyekeznek megóvni a testi károktól.[128] A munkaerő védelme a testi épséget és egészséget célozza — mint Heyde figyelmeztet: nemcsak a most élő, hanem a jövő generációban is — és *mindenkor megelőző,* preventív jellegű. Ilyen rendelkezések a munkaidő szabályozása, a gyermekek, fiatalkorúak és nők különleges védelme, az üzemi biztonság, szakképzés, munkaközvetítés és munkanélküliség elleni biztosítás. Amíg ugyanis az általános társadalombiztosítás, mint a következő fejezetben rá fogunk térni, a bér kiegészítését szolgálja, addig a munkanélküliség elleni biztosítás inkább a munkaerő védelmének körébe sorozható. Ahhoz, hogy a munkaerő megvédessék, előbb szükséges, hogy a munkavállaló *legális munkaviszonyban* álljon, tehát foglalkozása legyen. A német alkotmány el is

választja egymástól a szociális biztosításnak ezt a két faját, mert külön-külön paragrafusokban (161. és 163.) intézkedik.

Az alkotmányok, amikor a munkaerőt védendőnek minősítették, legalább erkölcsileg kötelezték a törvényhozásokat mindezeknek a kérdéseknek szabályozására. Részben ezzel kell magyaráznunk, hogy a védelem mikéntjének tüzetes meghatározását az alkotmányok mellőzik. A weimari alkotmánynál mindenesetre közrejátszott az is, hogy Németország a szociálpolitikai törvényhozás terén már a háború előtt is vezetett s hogy az alkotmány már úgyis igen nagy terjedelmet öltött.

Részletezést csak a *német, jugoszláv* és *lengyel* alkotmányban találunk, ha eltekintünk az anyaság védelmétől, amelyről, minthogy az alkotmányok inkább az erkölcsi célzatot emelik ki, a munkás személyiségének védelmével kapcsolatban fogunk szólni. így a német alkotmány ezeket mondja: «Az ifjúságot meg kell védeni a kizsákmányolás, valamint az erkölcsi, szellemi vagy fizikai elhagyatottság ellen. Az államnak és a községnek meg kell szerveznie evégből a szükséges intézményeket». (122. §.) «... Az iskolákat a hivatások különbözőségének számontartásával kell szervezni. . .» (146. §.) A jugoszláv alkotmány 22. §-a kimondja, hogy: «Az állam gondoskodik arról, hogy valamennyi polgárának megadassák egyenlőképpen a lehetőség, hogy felkészülhessenek arra a kenyérkereső tevékenységre, amelyet gyakorolni akarnak. Ebből a célból meg fogja szervezni a szakoktatást ...» A 23. § szerint: «A nőket és a kiskorúakat külön kell védeni az egészségükre ártalmas munkáknál. A törvény külön rendelkezéseket ad ki a munkások biztonságának védelmére és előírja a munkanap időtartamát valamennyi üzemben». A lengyel alkotmány szerint: «Tilos 15 évesnél fiatalabb gyermekeket alkalmazni és tilos nőket és serdülőket éjjel dolgoztatni az egészsé-

gükre veszedelmes iparágakban. Tilos (állandó)[12]» bérmunkára alkalmazni az iskolai kötelezettség alá eső gyermekeket vagy serdülőket». (103. §.)

Az *olasz* Carta sem tartalmaz szisztematikusan felsorolt rendelkezéseket, de eleget tesz a munkaerő védelmét illetően minden kívánalomnak, amikor a munkafeltételek megállapítását a korporációk és szindikátusok hatáskörébe utalja. A 25. § szerint: «A korporatív szervek felügyelnek arra, hogy a balesetek megelőzésére vonatkozó törvényeket és a munkarendet az alájuk tartozó szindikátusok megtartsák». A 11. § semmiség terhe alatt előírja, hogy a kollektív munkaszerződésnek többek között a munkaidőről is meg kell emlékeznie. Fontos a 21. §, amely szerint: «A kollektív munkaszerződés jótéteményei és fegyelme az otthonmunkásokra is kiterjednek. Az állam külön szabályokat fog hozni az otthonmunka rendjének és az idevonatkozó egészségügyi követelményeknek biztosítására».

Új és rendkívül nagy horderejű mozzanatnak kell tartanunk azt a tényt, hogy a háborúutáni idők közjogában megjelenik *a munkának mint szociális funkciónak deklarálása.* A weimari alkotmány 163. §-a mondja ki elsőnek: «Minden német polgárnak, személyes szabadsága sérelme nélkül, erkölcsi kötelessége, hogy szellemi és testi erőit akként használja, amint azt a közösség java megköveteli». A második deklarációt az olasz Cartában találjuk, amelynek 2. §-a ekként szól: «A munka társadalmi kötelesség minden alakjában, legyen az szellemi, technikai vagy fizikai. Ezen a címen és csakis ezen a címen védi azt az állam». Méltán mutat rá ezzel kapcsolatban Hilscher Rezső, hogy íme, a funkciófelfogás «kikerült a közgazdaságtan elméleti köréből és törvényhozási intézkedés tárgyává vált». Helyesen fűzi azonban hozzá, hogy már most éppen olyan fontos, hogy «a szociális kötelesség a munka szolgáltatóival szemben

is egész terjedelmében érvényesüljön, mert hogy az ember megfelelhessen társadalmi kötelességének, ennek előfeltétele az, hogy irányában a társadalom is teljesítse kötelességét».[130]

A munkának mint társadalmi kötelességnek a felfogása korolláriumként magával hozza a *munkához való jogot* is, vagyis annak, aki ezt a jogát érvényesíteni akarja, munkaalkalmat is kell nyújtani. Egészen logikus tehát a weimari alkotmány idézett paragrafusának további része: «Minden német polgárnak megadandó a lehetőség, hogy gazdasági munkával megszerezze létfenntartását. Abban az esetben, ha megfelelő foglalkozást nem lehet számára közvetíteni, gondoskodás történik létfenntartásának legszükségesebb eszközeiről. A közelebbit a birodalom külön törvényei fogják szabályozni». Az alkotmánynak ez a tétele lett az 1927. évi munkanélküli biztosítási törvény kötelezvénye és alapja. Balás Károly szerint a birodalmi alkotmány megalkotói ezzel «egy olyan üres váltót írtak alá, amelyről nem tudhatni előre, hogy a most már törvényes igényeikre hivatkozó tömegek milyen körülmények között és milyen magas kamatokkal fogják azt a terheket viselő kereső és vállalkozó társadalommal megfizettetni és hogy ez az utóbbi meg fogja tudni-e azt fizetni mindig».[131]

Bottai a Cartához írt félhivatalos jellegű kommentárjában kiemeli, hogy amíg más országokban «az egyén megköveteli az állam védelmét egyszerűen azért, mert él, az olasz állam csak annyiban védi az egyént, amennyiben eleget tesz szociális kötelességének: a munkának».[132] Ez így nyilván nem állja meg a helyét, mert hiszen a német alkotmány is utal a munka *kötelességére.* Igaz azonban a munkához való jog legelső deklarációjára vonatkozóan, amely az 1848-iki novemberi francia alkotmányba került be. Ez ugyanis a munkanélküliek eltartásának kötelességét az emberi személyiséggel indokolja.[133]

Az olasz Carta 27. §-a szerint a fasiszta államnak «feltett szándéka... az önhibánkívüli munkanélküliség esetére szóló biztosítás tökéletesítése». Hogy a német és az olasz elgondolás között nincs semmi különbség, legjobban bizonyítja az, hogy úgy a német alkotmány, mint az olasz Carta a munkanélküliség elleni biztosítást *összekapcsolja a kötelező munkaközvetítéssel.* A német állam is csak arra az esetre ígéri a munkanélküli támogatását, ha nem lehet *«közvetíteni* neki» munkaalkalmat. (163. §.) A Cartának 22. és 23. §-a rendeli el a munkaközvetítő hivatalok felállítását. Az utóbbi paragrafus szerint: «A munkaközvetítő hivatalok paritásos alapon állíttatnak fel s azokat az állam korporatív szervei ellenőrzik. A munkaadók kötelesek a nevezett hivatalokon keresztül fogadni fel munkásaikat...»

A német birodalmi törvényhozás 1927-ben valósította meg a kötelező munkanélküli biztosítást; addig csak «segélyezték» a munkanélkülieket. Az olasz munkanélküli biztosítást, amely az angol után (1911) a legrégibb Európában (1919), 1923-ban újraszervezték s ma is ezen az alapon működik; nem terjed ki a mezőgazdaságra. Ha a kettőt összehasonlítjuk, kétségtelen, hogy Olaszországban kedvezőbb a helyzet. A német biztosítási szervezet *nem elég független* a közvetlenül érdekeltektől, módot nyújt a sztrájkolók támogatására is, aminek következtében állandó pénzügyi válságokkal küzd. A törvény kibocsátásakor átlag évi 840.000 munkanélkülivel számoltak, de 1930 elején már az volt a helyzet, hogy az i'2 milliós átlagszám sem túlbecsült. A biztosítás anyagi eszközei már az első év végén elégtelennek bizonyultak.[134] Az osztrák biztosítási rendszer, amely a némethez hasonlóan épült fel, megmenekült e hátrányoktól annak révén, hogy a kormánynak *önálló intézkedési joga* van a szolgáltatások mennyiségének és feltételeinek megállapítására. Az olasz biztosítás terje-

delme és szolgáltatásai elmaradnak a német mögött, de ennek ellenében szilárd alapokon nyugszik és vagyona évről-évre növekszik. Az olasz kormány ügyes közmunkapolitikája különben — mint Campese számadatokkal kimutatja — a minimumra szorítja a munkanélküliséget, mert a «sürgős» és «halasztást tűrő» közmunkák megfelelő beállításával követni tudja a munkahiány kilengéseit.[136] A munkanélküliek produktív támogatása, vagyis a biztosítási tartaléktőkéknek munkaalkalmak teremtésére való kikölcsönzése is eddig jobb eredményekkel járt Olaszországban, mint akár Németországban, vagy akár Ausztriában.

VII. FEJEZET.

A bérvédelem.

A bér a munkás részére — legyen az szellemi vagy fizikai munkás — a munkaviszony legfőbb problémája. Nagysága függ a termelési konjunktúráktól, de függ attól az erőtől is, amellyel a munkás a mukaadóval, tehát a tőkével szemben fel tud lépni. A munkabér — hívja fel Balás Károly a figyelmet — *nem a munka ára, hanem a munkásnak adott bér.*[137] Hogy a termelés eredményének milyen hányada jut jövedelmi osztályrészéül munkabér alakjában a munkásnak, az *jövedelemeloszlási,* tehát szociális kérdés. A gazdasági konjunktúrákon kívül a jogrendnek, a kulturális és hatalmi viszonyoknak szövevényes összefüggése alakítja itt ki a pozitív eredményt. Ahol a munkás egyedül áll, vagyis nincs szervezete, amely a maga együttességében erőt képviselne, ott csak az állam védheti meg a kizsákmányolástól. Hiába szabad ugyanis jogilag a munkás a bérszerződés megkötésénél, a gazdasági kényszer valójában megfosztja a szabad elhatározástól. Ez az oka annak, hogy a minimális munka-

bérekre vonatkozó törvényhozás csaknem mindenütt legelőször is az otthonmunkásokat karolja fel, akiket a legnehezebb volna szervezetekbe tömöríteni. Azokban a termelési ágakban viszont, ahol a munkások szakszervezettel rendelkeznek, nincs annyira szükség vagy egyáltalán nincs szükség az állami védelemre. így tehát *a bérvédelem elsőrendű követelménye a munkások szervezkedésének megengedése. Az* természetesen más kérdés, hogy miként kell és miként célszerű a szakszervezetek hatáskörét és jogviszonyait szabályozni. Határozottan *az állam feladatai* közé tartozik azonban a bérvédelem terén az, hogy megóvja a munkásokat attól a veszteségtől, amely a munkaadók csődbejutása esetén érheti őket. Az államnak kell megállapítania azt a minimumot, amelyen alul a munkabért köztartozások vagy magántartozások fejében nem lehet lefoglalni. Az államnak kell intézkednie a felmondási idő és a felmondási járandóságok tárgyában és helyes, ha az állam pontosan megszabja a bérfizetés idejét.

A munkabér kiegészítésére szolgál a *szociális biztosítás* betegség, baleset, rokkantság, öregség és halál esetére. Hitze fejtette ki először, hogy a társadalombiztosításnak nemcsak a puszta jóléti gondoskodás a célja, hanem az igazságosság parancsának teljesítése, mert az «igazságos» munkabér biztosítását szolgálja.[137] A munkabérnek ugyanis nemcsak a munkaképesség napjaiban kell fedeznie az életszükségleteket, hanem ha az igazságosságból indulunk ki, amortizálnia kellene a felneveltetésbe és kiképzésbe fektetett tőkét s elegendőnek kellene lennie ahhoz, hogy a munkás félre tehessen belőle a betegségek és balesetek, valamint az öregkor napjaira. A társadalombiztosítás tehát út és eszköz ahhoz, hogy az igazságos munkabér bizonyos minimumát megszerezzük a munkás részére. A társadalombiztosítás egyéb ágaitól, mint már tárgyaltuk, különbözik a munkanélküliség

elleni biztosítás, amely inkább a munkaerő védelmének kategóriájába tartozik.

A munkabért védi továbbá a *szövetkezeti mozgalom* is, mert megóvja a munkást jövedelmének elfecsérlésétől vagy a közvetítők által egyébként okozott túlköltekezéstől. A szövetkezeti mozgalom fejlesztése és erősítése éppen ezért egyik elsőrendű feladata a szociálpolitikának. Kívánatos természetesen, hogy «az egyes szövetkezetek ne váljanak zárt szervezetekké, amelyek kizárólag a maguk tagjainak érdekét képviselik és a társadalom egyetemének érdekeire nem tekintenek, mert így tendenciájuk nem fog különbözni a kapitalizmusétól».[138]

Az új alkotmányokban a bérvédelemre vonatkozóan is több rendelkezést és programmpontot találunk. Nincs egyetlen alkotmány sem, amely ne foglalkoznék a munkások szervezkedési szabadságával. Headlam-Morley meg is jegyzi,[139] hogy szemben a múlt század alkotmányaival, a háborúutániakban már nem az egyházak a legfontosabb testületek az államban, hanem *a szakszervezetek.* Mindenesetre jellemző vonása ez az új alkotmányoknak, mert hiszen a liberalizmus jogállama sokáig fordult ellene karhatalmi erővel is a munkások szervezkedésének. Anglia már 1826-ban megszüntette ugyan a koalíciós tilalmat, de példáját csak lassan követték a többi államok s az utolsó, a cári Oroszország, csak a XX. század elején szánta rá magát a szervezkedési jog elismerésére.

Az új alkotmányok közül több az általános egyesülési jog keretében engedélyezi a szakszervezkedést. így az *ír* alkotmány: «A polgároknak joguk van szabadon kifejezni véleményüket, békésen és fegyver nélkül gyülekezni és társulatokat vagy szakszervezeteket alkotni. A törvények, amelyek majd ezen társulási és gyülekezési jogok gyakorlásának módját szabályozzák, nem állítanak fel semmiféle politikai, vallási vagy osztálykülönb-

séget». (9. §.) A *török* alkotmány nem is említi külön a szakszervezeteket, csak biztosítja «a gyülekezési és társulási szabadságot, valamint gazdasági társaságok alakításának szabadságát». (70. §.) A *lengyel* alkotmány hasonlóképpen deklarálja: «A polgároknak joguk van szabadon tömörülni, gyülekezni és társaságokat és társulatokat alkotni. Ezen jogok gyakorlását törvények fogják szabályozni». (108. §.) Az *észt* alkotmány szerint: «A társulási szabadság biztosíttatik mindenkinek Észtországban». (18. §.) A *litván* alkotmány ugyanígy: «A társulási és egyesülési szabadság biztosíttatik a polgároknak azzal a feltétellel, hogy céljaik és cselekvési eszközeik nincsenek ellentétben a büntetőtörvényekkel». (18. §.) Hathatós garanciát nyújt a *görög* alkotmány: «A görögöknek joguk van társaságba tömörülni, ha alkalmazkodnak az állam törvényeihez, amelyek azonban semmi esetben sem tehetik függővé ezt a jogot a kormány előzetes engedélyétől. Egyesületet a törvény rendelkezéseinek áthágásáért csak bírói ítélet oszlathat fel». (14. §.) A *román* alkotmány 5. §-a kimondja, hogy az összes román polgárok gyülekezési és egyesülési szabadságot élveznek, majd 29. §-ában: «A románoknak etnikai származás, nyelv- és valláskülönbség nélkül joguk van társulatokat alkotni, betartván azon törvényeket, amelyek e jog gyakorlását szabályozzák. A szabad társulás joga nem foglalja még magában a jogi személyek létesítésének jogát. Azokat a feltételeket, amelyek mellett a jogi személyiség megszerezhető, külön törvény határozza meg». Az *osztrák* alkotmány nem rendelkezik a társulási és gyülekezési jogról, csak utal rá, amikor e jog szabályozását a szövetségi törvényhozás és végrehajtás körébe sorolja.

A legmesszebbmenően védi a szervezkedési jogot a *weimari* alkotmány: «Minden német polgárnak joga van olyan célokból, amelyek nem ütköznek bele a büntető-

törvényekbe, társulatokat és egyesületeket alkotni. Ezt a jogot megelőzési rendszabályokkal nem lehet korlátozni ... Minden egyesület megszerezheti a jogi személyiséget a polgári jog előírásai szerint. Ezt a személyiséget nem lehet megtagadni az egyesülettől azért, mert politikai, szociális vagy vallási célt követ». (124. §.) Majd: «Az egyesülés szabadsága a munkaviszonyok és a gazdasági élet feltételeinek védelme és javítása céljából biztosíttatik mindenkinek és minden hivatás számára. Törvényellenes minden összebeszélés és rendelkezés, amely e szabadság korlátozására vagy meghiúsítására irányuló. (159. §.)

A *jugoszláv* alkotmány szerint: «A munkásoknak biztosíttatik a jog, hogy szervezkedhessenek abból a célból, hogy jobb munkafeltételeket nyerjenek». (33. §.) A szakszervezkedés szabadságát külön pontban garantálja a *cseh* alkotmány is: «A munkásoknak és alkalmazottaknak biztosíttatik a jog, hogy szakszervezetbe tömörülhessenek helyzetük megvédésére és javítására, továbbá, hogy egyesülhessenek gazdasági érdekeik védelmére. Tilos az egyéneknek vagy egyesületeknek minden cselekedet, amely sértené ezt a jogot». (114. §.)

Nem egy alkotmány azonban felhatalmazza a kormányt, hogy *kivételes időkben felfüggeszthesse* az egyesülési és szervezkedési jogot. A *lengyel* alkotmány 124. §-a kimondja például, hogy felfüggeszthető «a koalíciós, gyülekezési és társulási jog az állam egész területére, vagy egyes helyeken, ha azt a közbiztonság megkívánja». A kormánynak ezt a jogát azonban pontosan körülírja az alkotmány. A felfüggesztést csak a minisztertanács rendelheti el a köztársasági elnök felhatalmazásával háború vagy háborús veszedelem esetén, továbbá belső zavargások vagy olyan természetű «üzelmek» esetén, amelyek felségárulás jellegével bírnak és az alkotmányt vagy a polgárok biztonságát fenyegetik. A miniszter-

tanács rendeletét azonban, ha parlamenti ülésszakban hozatott, nyomban a diéta jóváhagyása alá kell bocsátani. Ha két ülésszak között hozatott s egy tartománynál nagyobb területre szól, a diéta automatikusan összeül a rendelet kihirdetését követő nyolc napon belül, hogy határozzon. Ha a diéta megtagadja jóváhagyását, az ostromállapot hatálya nyomban megszűnik. Ha a minisztertanács az ostromállapotot egy törvényhozási periódus befejezése után vagy a diéta feloszlatása után rendeli el, akkor a rendeletet haladéktalanul be kell nyújtani az új diéta legelső ülésén. Háború esetén — fejezi be a 124. §. — és a hadműveleti zónában a polgári jogok időleges felfüggesztésének elveit a hadiállapotról szóló törvény szabályozza.

A *finn* alkotmány csak háború esetén vagy felkeléskor nyilvánítja felfüggeszthetőnek a szervezkedési és egyesülési jogot. Korlátozható azonban ez bármikor a katonasággal kapcsolatban. (16. §.) A *jugoszláv* alkotmány szerint: «Háború vagy általános mozgósítás esetében a nemzetgyűlés külön törvénnyel ideiglenesen felfüggesztheti az egész országban, fegyveres felkelés esetén pedig az ország egy részében a társulási, gyülekezési, egyesülési jogokat». (127. §.) A *török* alkotmány 86. §-a értelmében «az ostromállapot magával hozza a különböző szabadságjogok megszorítását vagy időleges felfüggesztését». Az *észt* alkotmány 18. §-a a szabadságjogok korlátozását csakis törvénynek és csak a közbiztonság érdekében engedi meg.

Érdekes, hogy a *sztrájkjogot* csak egyetlenegy alkotmány garantálja, az észt, amely 18. §-ában kimondja: «A sztrájk szabadsága biztosíttatik Észtországban». Ennek az alkotmánynák éppen ellentéte a román alkotmány, mert ennek 21. §-a azt deklarálja, hogy «A *munkaszabadság* megvédetik Romániában», amely deklarációjával egyedül áll az új alkotmányok között. A weimari

nemzetgyűlésen hosszú vita folyt a sztrájkjogról s végül is úgy egyeztek meg, hogy az alkotmány nyitva hagyja ezt a kérdést. Éppen ezért még a «koalíciós szabadság» kifejezése sem jutott bele az alkotmányba, hanem ehelyett csak az *«egyesülési szabadság»* kifejezést használták.

A *tisztviselők szervezkedési jogát* egyedül a német alkotmány biztosítja: «A politikai véleményszabadság és a szervezkedés szabadsága biztosíttatik minden tisztviselőnek. Birodalmi törvény útján meg fognak szerveztetni a tisztviselők külön képviseletei». (130. §.) A tisztviselők ezen képviseleteit a törvény ideiglenesen meg is szervezte. Helyi, kerületi és országos tisztviselő-bizottságok alakultak a tisztviselők által választott bizalmiakból és ezek a bizottságok képviselik a tisztviselők kívánságait. A végső döntés az illető tárcaminiszter kezében van. Freytagh-Loringhoven szerint a régi tisztviselőkar vegyes érzelmekkel fogadta az alkotmány rendelkezését.[140] Amíg ugyanis egyrészt bolseviki gondolatot láttak a tisztviselők szervezkedési jogában és a hivatali tekintély aláásásától tartottak, addig másrészt védelmet véltek találni benne azokkal a pártpolitikusokkal szemben, akik a forradalom után a bürokrácia vezető állásaiba kerültek. Az alkotmány életbelépése után hosszú ideig vitás volt, hogy a szervezkedési jog elismerése megadja-e a tisztviselőknek a sztrájkjogot is. Utalás erre az alkotmányban egyáltalán nincs. Azóta a birodalmi fegyelmi bíróság elvi döntést hozott a sztrájkjog ellen, miután — úgymond — a közalkalmazottak alkotmányos jogainak a «tisztviselők különleges szolgálati viszonyában» van a határuk. A birodalmi kormány ennek alapján, amikor 1922-ben vasutas sztrájk tört ki, a szolgálatból való azonnali elbocsátás terhe alatt tiltotta meg a sztrájkban való részvételt.

A *szociális biztosításokra* vonatkozóan több alkotmány tartalmaz rendelkezéseket. Így a *weimari* alkotmány

161. §-a elrendeli: «A birodalom a biztosítottak irányadó együttműködésével terjedelmes biztosítási rendszert tervez az egészség és a munkaképesség megőrzésére, az anyaság védelmére és az öregség, a rokkantság és az élet viszontagságainak gazdasági következményei ellen való gondoskodásra». A *jugoszláv* alkotmányban több paragrafust is találunk erre vonatkozóan: «Külön törvények fogják szabályozni a mezőgazdasági munkások biztosítását». (30. §.) «Külön törvény fogja szabályozni a munkások biztosítását baleset, betegség, munkanélküliség, munkaképtelenség, öregség és halál esetére». (31. §.) «Külön törvény fogja megszervezni a hajósok biztosítását betegség, munkaképtelenség, öregség és halál esetére». (34. §.) A *lengyel* alkotmány szerint: «Minden polgárnak joga van arra, hogy az állam megvédje munkáját, továbbá joga van munkanélküliség, betegség, baleset vagy rokkantság esetén azon szociális biztosításokra, amelyeket külön törvény fog létesíteni». (102. §.) A *litván:* «Az állam külön törvények útján védi a munkást betegség, öregség, baleset és munkanélküliség esetében». (98. §.) A *román:* «A törvény szabályozni fogja a szociális biztosításokat a munkások javára betegség, szerencsétlenség esetére vagy más esetekben». (21. §.)

A *szövetkezeti mozgalomról* két alkotmány emlékezik meg. A *német* alkotmány a 156. §-ban, amikor elrendeli, hogy a létesítendő gazdasági önkormányzatokban kellő szerepet kell adni a termelő- és fogyasztási szövetkezeteknek, valamint ezek egyesületeinek. A *jugoszláv* alkotmány külön paragrafust szentel a szövetkezeteknek: «Az állam anyagi támogatást biztosít az országos szövetkezeti mozgalomnak. Szubvencionálja éppen így azokat az egyéb országos gazdasági társulásokat, amelyeknek nem nyereség a céljuk. Egyenlő feltételek mellett az ilyen természetű vállalatok és szövetkezetek, valamint ezek egyesülései előnyben részesülnek a más magánvállala-

tokkal szemben. Az egész királyság területére törvény fog hozatni a szövetkezetekről». (29. §.)

A bérvédelem problémájával kapcsolatban a legrészletesebben az *olasz* Cartával kell foglalkoznunk, mert hiszen a fasizmus nemcsak a gazdasági, hanem a politikai életet is a szakmai szervezetekre és korporációkra alapozza. A Carta csak kiegészíti és tömör deklarációkba foglalja annak az alaptörvénynek rendelkezéseit, amelyeket a kormány a szindikátusokra és korporációkra vonatkozóan 1926 április 3-án és május 24-én hirdetett ki.

A Carta 3. §-a szerint a szindikális vagyis foglalkozásszerinti szervezkedés teljesen szabad az ország területén, de egyedül a *törvényesen elismert* és az állam ellenőrzése alá helyezett szindikátusnak van joga arra, hogy képviselje a foglalkozási ág érdekeit. Ebbéli hatásköre nemcsak saját tagjaira, hanem azoknak a munkaadóknak és munkásoknak egész kategóriájára terjed ki, akiknek számára alakult. A *munkabérről* a 14. §. intézkedik részletesen, a munkabér megállapításának módjáról a 12. és a 13. §. Mind a három paragrafus létrejöttét hosszas szakértői tárgyalások előzték meg. A munkaadók ragaszkodtak ahhoz, hogy a bért ne rögzítsék merev arányba az üzem hozadékával. Kívánságuk szerint az egyetlen formula az legyen, hogy a munkaadók és munkások érdekeit az igazságosság és méltányosság alapján összhangba kell hozni. A miniszteriális szakértők szintén azt az álláspontot foglalták el, hogy olyan általános elv, amely a munkabért az üzem hozadékának bizonyos százalékában szabná meg, az államszocializmus új formájához vezetne. Éppen ezért szerintük elégséges annyi, hogy a fizetett munkabérek összege «méltányos hányada» legyen a vállalkozó bevételének. Minthogy azonban az egyes munkaadót könnyen meg lehetne gyanúsítani, a munkabéreket minden kategóriában a munkaadók sző-

vétségé állapítsa meg, a számítás méltányosságát a munkások ellenőrizzék s a korporatív szervek és a munkabíróság szentesítsék. Az állam, mondták a miniszteriális szakértők, nem engedheti meg, hogy a szindikátusok a közgazdaság egységének figyelmen kívül hagyásával minden korlát nélkül egyezkedjenek. A munkások szindikátusai viszont azt kívánták, hogy a létszükségleti cikkek árának alapján állapítsák meg a bérminimumot, azután pedig az üzemek tiszta nyereségükből az állam által előírt kulcs szerint részesítsék a munkásokat. Kívánták továbbá, hogy a létszükségleti indextáblázatok felülvizsgálására a korporációk minisztériumában szervezzenek külön hivatalt. A Carta, kivéve az üzemi részesedést, nagyjában eleget tett a főbb kívánságoknak. Nem állapít meg arányszámot, hanem kimondja, hogy a munkabérnek igazodnia kell 1. *a megélhetés normális követelményeihez,* 2. *a termelés teljesítőképességéhez* és 3. *a munkateljesítményhez.* A bérek összegszerű megállapítását a kollektív szerződést kötő felekre bízza. A bérek méltányos voltát a szindikátusok, korporációk és a munkabíróságok garantálják. A Carta ezenkívül hivatásává teszi a korporációs minisztériumnak, hogy összeegyeztesse és jóváhagyja a közhatóságoktól és szindikális szövetségektől beszerzett indextáblázatokat, amelyek útmutatást nyújtanak a bérek megállapításánál.

A *szociális biztosításokról* a Carta 25—28. §§-ai szólnak. Az alapelvet pregnánsan formulázza meg a 26. §. első mondata: «A szociális biztosítás magasztos megnyilatkozása az együttműködés elvének». Kimondja a Carta, hogy a biztosítás alapja a *kölcsönösség,* tehát a munkásnak is részt kell vállalnia a vele járó terhekből. Bottai hangsúlyozza azonban, hogy ez csak irányelve a fasizmusnak, mert például a baleset ellen való biztosítást egyedül a munkaadó terhére rója.[141] A Carta legelőször is a baleset ellen való biztosítás tökéletesítését ígéri, mert

nem lehet kizárni többé ebből a mezőgazdasági munkásokat, az otthonmunkásokat és a magántisztviselőket sem. ígéri a Carta az ipari betegségek és a tüdővész elleni biztosítást, későbbi időre pedig az általános betegségbiztosítást is. Kilátásba helyezi továbbá a fiatalság részére a kiházasítási, illetve önállósítási biztosítást.

A szakszervezet bevonulása a modem alkotmányokba rendkívül nagy horderejű mozzanat. Nem puszta reakció a gazdasági liberalizmussal szemben, hanem annak ténynek elismerése, hogy *a szakszervezet a jövő fejlődésnek és a szociális államnak az alapja.* «A szakszervezet nem a harc és a társadalmi megosztás eszköze; hiszem, hogy éppen ellenkezően, a társadalmi béke és az együttműködés hatalmas eszköze. Nemcsak a munkásosztály alakulata; ki fog terjedni minden társadalmi osztályra, hogy azokat harmonikus vesszőnyalábba egyesítse». Több mint húsz évvel ezelőtt írta ezeket a sorokat Duguit[142] s hogy ez a nagy közjogász milyen éles szemmel látta a fejlődés irányát, mi sem bizonyítja jobban annál a haladásnál, amelyet a korporációs eszme az elméletben és a gyakorlati államéletben megtett. Még a szót is — «faisceau» — megjósolta Duguit, amelyet a társadalmi erőknek szindikális alapon organikus egésszé való tömörítését célzó első nagy kísérlet fog önmaga megjelöléséül használni. Vitatható, hogy mennyiben helyes vagy helytelen a fasizmus burkolt szindikális monopóliuma, de igazat kell adnunk Balás Károlynak, amikor korszakalkotó, történelmi jelentőségűnek mondja az olasz példát. «Az ebben a törvényben — (olasz szakszervezeti törvényben) — megnyilvánuló szociálpolitikai cél érdemét nem az állapítja meg, hogy maradandó siker fog-e fűződni ehhez a törvényhez vagy sem, hanem megállapítják maguk a társadalomnak és kultúrának azok a nagy érdekei, amelyek következetes megvédelmezésének célját szolgálja ez a törvény».[143]

A német alkotmánnyal ellentétben az olasz Carta *nem engedi meg a köztisztviselők szakszervezkedését.* «Az állam, amely minden kategória érdekein felül az általános érdeket személyesíti meg, —hangzott a törvényt előkészítő bizottság előterjesztése — nem ismerhet el olyan szervezeteket, amelyek azon a feltételezésen alapulnak, hogy az általuk képviselt kategória érdekei eltérhetnek az általános érdekektől, amelyeket az állam irányít és biztosít. Az államtól való függőség különös kötelességeket ró a tisztviselőre és alkalmazottra, elsősorban a hierarchia tiszteletbentartását, ami a közigazgatás alapja s amit nem lehet szövetségek beavatkozásával és nyomásával csorbítani».[144] Nem ismeri el az olasz Carta a sztrákjogot sem, abból kiindulva, hogy a sztrájk mindenképpen ártalmas a közre, de a *sztrájktilalom* logikus következményeként az 1926 július i-jei királyi rendelet már előbb szankciókkal látta el a kollektív szerződéseket s a szakszervezeti reformtörvény a rendes bíróság elé utalta a munkakonfliktusokat. Az olasz törvény bünteti a sztrájkot, de ennek megfelelően elzárással és pénzbüntetéssel sújtja a munkaadót is, ha a fennálló munkafeltételek megváltoztatása céljából üzemében a munkát megszünteti.

Ami a társadalombiztosítást illeti, az alkotmányokban csak az *aggkori* és *rokkantsági biztosítás* elrendelése mondható újdonságnak. A legszélesebb körű biztosítást Németország valósította meg, amely ezen a téren már a háború előtt is vezetett. Terjedelmére következtetni lehet abból az egy adatból, hogy a német társadalombiztosítás valamennyi ágának vagyona 1928-ban már 3.4 milliárd márkát tett ki.[145] Az olasz törvényhozás szintén valóra váltotta a Carta ígéreteit, sőt az 1928 december 16-iki törvény tovább fejlesztette az öregségi és rokkantsági biztosítást is, jóllehet errevonatkozóan a Carta nem tartalmaz ígéretet. Nincs még meg Olaszországban az általános kötelező betegségi biztosítás, mert ezt a kormány—

Clerici szavai szerint[146] — arra az időre halasztja, amikor azt az ország pénzügyi és gazdasági helyzete megengedi; addig az olasz ipar saját kezdeményezésére építi ki ennek a biztosítási ágnak egyes pilléreit.

VIII. FEJEZET.

A személyiség védelme.

Azok a rendszabályok, amelyek a munkaerőt védik és a munka megfelelő javadalmazását törekszenek biztosítani, egyben a szociálpolitika kultúrcélját is szolgálják, de van a szociálpolitikának egy külön területe is, amely elsősorban nem materiális jellegű és a munkás *személyiségének védelmét* célozza. Már rámutattunk egyik előző fejezetben a kapitalista gazdálkodásnak arra a hátrányára, hogy védelem nemlétében megfosztja a munkást emberi személyiségétől és egyszerű *áruvá* süllyeszti, amelynek értéke a kereslet és kínálat törvényszerűsége szerint emelkedik vagy csökken a munkapiacon. De eltekintve ettől, a gépek használata is, a robotszerű, egy-egy részletmunkára terjedő foglalatosság is kiöli a munkásból a hivatási öntudatot. Pedig ez a hivatási öntudat ad lelket a munkának, adja azt a felemelő érzést, hogy az ember valamilyen közösség szolgálatában és érdekében funkciót végez, amelyet, bármilyen szerény legyen az, *nélkülözhetetlennek* tart. Ez a felfogás egyrészt magával hozza a munkanemek rangkülönbségének helyes értékelését, másrészt az egyént az egész társadalom hasznos és felelősséget viselő alkotó elemének tekinti. A szociálpolitika célja az embert *mint egyént kiképezni,* hogy — mint Erődi-Harrach Béla megállapítja — «ebből a képzésből kinevelődjék a személyiség, amelynek erejével az egyén a társadalom közösségének tudatos tagja lesz». A személyiség — ugyancsak Erődi-Harrach Béla

meghatározása szerint — «az egyénnek öntudatos, értelmes, célkitűző és célokat megvalósítani tudó, felelősséggel bíró képessége, mely a társadalom közössége iránt kötelességeket ébreszt az egyénben».[147] Az ezen kategóriába tartozó szociálpolitikai intézkedések egyrészt a munkaviszonyban és a termelésben védik az emberi méltóságot, a munkás erkölcsi és vallási személyiségét, másrészt kultúrát és a kultúra megszerzésének lehetőségét igyekszenek számára biztosítani a munkaviszonyon kívül.

Mindez állami feladat is, de itt nyílik a legnagyobb tér a hivatási szervezetek számára, amikor tarifaszerződések útján próbálják egyen jogúsítani a munkásokat a szerződéskötésnél a munkaadóval. Még az annyira fejlett német munkajognak is a háború előtt legelhanyagoltabb része a *munkaszerződés* problémája volt, ami a római jog befolyásával magyarázható.[148] Kitűnően fejti ki ezt Fritz Hawelka «Deutsche Rechtsgedanken im sozialen Recht» című remek tanulmányában.[149] A római jogban — úgymond — a munkaszerződés nem más, mint *bérleti szerződés,* amely bérletnek a munkaerő a tárgya. A munkaszerződés ugyanis a rabszolgák bérbevevéséből fejlődött ki. Hiányzik ebből a szerződésből minden *személyjogi elem:* nincs személyi fölé- vagy alárendelési viszony, a munkavállalót nem terheli hűségi, a munkaadót sem gondoskodási kötelezettség. A munkaerő kizsákmányolása éppúgy megengedett s éppoly kevéssé kárhoztatható, mint közönséges dologbérletnél. A római jog recipiálásakor a munkaszerződés keresztény-germán jogelmélete sokáig ellentállt, de ezt az ellenállást leküzdötte a francia forradalom és a liberalizmus, amelyek a társadalom atomizálásával kiküszöbölték a személyjogi köteléket a munkaviszonyból. Világosan látható ez a Code Napoléon-ban, amely a bérlet fajaként dologbérletet és munkaerőbérletet állapít meg. A gazdasági nyomorúság azon-

ban csakhamar tömörülésre késztette az érdekelteket s megkezdődött a szociálpolitika ostroma a munkának árú gyanánt való tekintése ellen. Gierke és a germanisták elévülhetetlen érdeme, hogy az új német polgári törvénykönyvbe a római jog ellenére sikerült ismét belevinniök a munkaszerződés keresztény-germán elméletének alapgondolatait. Ennek hatása alatt a modem munkaszerződésjogban *egyre erősebben domborodnak ki a személyjogi elemek:* folyton több személyjogi kötelezettséget ró úgy a munkaadóra, mint a munkavállalóra. Ez volt a helyzet már a háború előtt is, de a munkaszerződésre a törvényben meghatározott korlátozások mellett a magánjog szabályai voltak érvényesek. A háborúutáni új munkajog, ha általánosságban meg is tartja a magánjellegű munkaszerződést, már nem mindenben enged szabadságot a szerződő feleknek, mert ezeknek alkalmazkodniok kell a tarifaszerződéshez. A tarifaszerződés Németországban már nem egyszerű kollektív szerződés, mert a munkaadók és munkavállalók megállapodásának törvényerőt biztosít. A tarifaszerződések *automatikusan és kikapcsolhatatlanul hatnak az egyéni munkaszerződésre.* «Ezt a hatást — állapítja meg Hawelka — nem lehet római jogi formulák segítségével megmagyarázni, hanem csak a német jogban található autonóm jogképzéshez való visszanyúlással, amely autonóm jogképzés csak a korporációs élet erős kifejlődésének következtében vált lehetségessé... A kollektív szerződések jogi formája a megegyezés, amely a rendi állam törvényeinek létrejövésére emlékeztet.» Ezzel a fejlődéssel kapcsolatosak azok a — munkavállalóknak szintén személyiségét védő — törekvések is, amelyek a termelésben is *egyenjogúságot* óhajtanak biztosítani a munka és a tőke között, tehát az úgynevezett *gazdasági demokrácia,* amelyről a következő fejezetekben fogunk szólni.

A személyiség védelmét célozza a munkaviszonyban

a *weimari* alkotmány 152. §-a, amely kimondja, hogy a gazdasági viszonyokat a törvény határai között a szerződés szabadságának elve szabja meg, de semmisek azok a jogügyletek, amelyek a jó erkölcsöket sértik. Egy másik paragrafusa pedig így szól: «Annak, aki mint alkalmazott vagy munkás szolgálati vagy munkaviszonyban áll, joga van ahhoz a szabad időhöz, amely szükséges állampolgári kötelességeinek teljesítésére s amennyiben nem származik belőle jelentős kár az üzemre, azon szabadidőhöz, amely a reá ruházott, fizetéssel nem járó közfunkciók végzéséhez szükséges. Hogy mennyiben marad meg igénye a javadalmazásra, azt a törvény határozza meg». (160. §) Az alkotmánynak ez a paragrafusa annakidején igen nagy ellenzést váltott ki az alkotmányozó nemzetgyűlésben s etikai szempontból nem is helyeselhető, hogy a munkás a munkaadó költségére vállalhasson nyilvános tisztségeket. A gyakorlatban azonban leegyszerűsödött a kérdés, mert a munkás csak azon tiszteletbeli funkciójának idejére kapja meg bérét, amelyet — a törvény intenciója szerint az egész üzem érdekeit védő — üzemi tanácsban teljesít.

A *török* alkotmány 79. §-a a törvényhozásra bízza azoknak a korlátoknak a megszabását, amelyek a munkaszerződések kötésénél érvényesülhetnek. Inkább a kartellek ellen irányul a *jugoszláv* alkotmány 25. §-a: «A szerződéskötés szabadsága gazdasági ügyekben elismertetik abban a mértékben, amíg nem összeegyeztethetetlen a társadalom érdekeivel».

Az *olasz* Carta 15. §-a gondoskodást ígér arról, hogy az üzemekben az állami és egyházi ünnepségek a helyi szokásnak megfelelően tiszteletben tartassanak, és pihenőnapnak nyilvánítja a vasárnapot. A 16. §. szerint a megszakítás nélkül dolgozó vállalatok munkásainak egyévi megszakítás nélkül teljesített szolgálat után joguk van minden évben fizetéses szabadságra. A 17. §. értelmében

a munkásnak, ha önhibájánkívüli elbocsátással megszüntetik munkaviszonyát, joga van szolgálati éveihez mért végkielégítésre s ez a végkielégítés a munkás halála esetén is fizetendő. A 18. §. kimondja, hogy az üzem tulajdonosának változása nem szünteti meg a munkaszerződést s a vállalathoz tartozó személyzet megőrzi jogait az új tulajdonossal szemben is. Éppen így a munkás betegsége sem szünteti meg a munkaszerződést, ha nem haladja meg a megállapított időtartamot. A fegyverbe vagy a milicia szolgálatába való behívatás nem ok az elbocsátásra. Nehogy azonban a Carta ezen rendelkezéseinek felsorolása az alkotmányokkal szemben *összehasonlításnak* tűnjék fel, megjegyezzük, hogy azon országok közül, amelyeknek alkotmányait tárgyaljuk, a német és az osztrák törvényhozás mindezen ügyeket messzemenően rendezte.

A *tarifaszerződésre* vonatkozik a *német* alkotmány 165. §-a, amely ekként hangzik: «A munkások és az alkalmazottak felhívatnak, hogy az egyenjogúság alapján együttműködjenek a munkaadókkal a munkabérek és a munkafeltételek megállapításában, valamint a termelőerők fejlesztésének valamennyi vonatkozásában. Mindkét oldali szervezetek és az általuk kötött megállapodások jogilag elismertetnek». Az *olasz* Carta 3., 4., 6., 10. és 11. §§-ai nagyjában ugyanezt mondják azzal a különbséggel, hogy a kollektív szerződések megkötését nem bízzák rá a szindikátusok tetszésére, hanem azt a korporatív struktúrából folyóan egyenesen *kötelességükké* teszik. «A szakmai társulásoknak — úgymond — kötelességük kollektív szerződések útján rendezni a munkaviszonyokat a munkaadók és munkások ama kategóriái között, amelyeket képviselnek .. . Minden kollektív munkaszerződésnek semmisség terhe alatt pontos szabályokat kell tartalmaznia a fegyelmi rendről, a próbaidőről, a munkabér mértékéről és fizetési módjáról, valamint a munkaidőről». (11. §.) Meg-

okolása: «a kollektív munkaszerződés kézzelfoghatóan kifejezésre juttatja a termelés különböző tényezői között fennálló szolidaritást azáltal, hogy összeegyezteti a munkások és munkaadók szembenálló érdekeit és alárendeli azokat a termelés magasabb érdekeinek». (4. §.) Ezzel elérhető, hogy: «A törvényesen elismert szakmai társulások biztosítják a jogi egyenlőséget a munkaadók és munkások között, fenntartják a termelés és munka fegyelmét s előmozdítják a termelés és munka tökéletesedését». (6. §.)

Ha áttekintjük a kollektív szerződésekre vonatkozó különböző törvényeket, könnyű megállapítani, hogy az intézményt *a Carta dél Lavoro fejlesztette legtovább.* Teljesen megegyezik vele az 1926 november 26-iki *spanyol* dekrétum, amely az 1926 április 3-iki olasz alaptörvény nyomán szervezi meg a korporációkat.[150] A német gazdasági élet különben nagyon közel volt már a korporációs rendszerhez, amikor 1918 november 15-én a négy nagy birodalmi szakszervezeti szövetség és az alkalmazottak három szövetsége huszonegy munkaadói szövetséggel megkötötte az úgynevezett *munkaközösségi egyezményt.* Ezeknek az egyezményeknek értelmében a munkaadók és munkások szövetségei együttesen rendezik az illető termelési ágban a munkaviszonyokat. Ezek a munkaközösségek azonban a törvényhozás közbelépése és szankcionálása nélkül jöttek létre s bár tagadhatatlanul jelentős eredményeket értek el, nem lettek tartósak. A bomlásban éppúgy részük volt a munkaadóknak, mint a munkásszervezeteknek.

Fontos a személyiség megvédése a *munkaviszonyon kívül* is. A helyesen értelmezett szociálpolitikának éppen ezért «ki kell terjeszkednie a nép értelmi, erkölcsi, egészségi és gazdasági erőinek gondozására, a materiális jólét mellett éppen nem hagyva figyelmen kívül a pszichológiai szempontot, a munkásnép értelmi és erkölcsi színvonalé-

nak emelését».[161] Ebben a mederben mozognak az új alkotmányoknak azok a rendelkezései, amelyek a *családot,* az *anyaságot* és a *gyermekeket* védik. Erre vonatkozóan csaknem valamennyi alkotmány tartalmaz elvi nyilatkozatot. A legrészletesebb a *német* alkotmány, amely a következőket mondja: «A házasság, mint a családnak, a nemzet fenntartásának és szaporodásának alapja, az alkotmány különös védelme alá helyeztetik ... Az állam és a községek feladata a család tisztaságának, egészségi állapotának és szociális helyzetének javítása. Népes családoknak igényük van olyan segítségre, amely kompenzálja terheiket. Az anyaságnak igénye van az állam védelmére és támogatására». (119. §.) «A törvényhozásnak meg kell teremtenie a törvénytelen gyermekek testi, szellemi és szociális fejlődése végett ugyanazon feltételeket, mint a törvényes gyermekeknek». (121. §.) «Az ifjúságot meg kell védeni a kizsákmányolás, valamint az erkölcsi, szellemi, vagy fizikai elhagyatottság ellen. Az államnak és a községnek meg kell szervezniük evégből a szükséges intézményeket. Védelmi rendszabályok kényszer útján csak a törvények alapján rendelhetők el.» (122. §.)

A *cseh* alkotmány szerint: «A házasság, a család és az anyaság a törvények különös védelme alatt áll. (126. §.) A *lengyel*: «Az apjuk vagy anyjuk által erkölcsileg elhagyott és elhanyagolt gyermekeknek joguk van az állam segítségére és védelmére a törvény által meghatározott keretek között. .. Külön törvények szabályozzák az anyaság védelmét és támogatását». (103. §.) A *litván*: «A családi élet alapja a házasság . .. Külön törvények őrködnek és támogatják a család egészségét és szociális jólétét. Az anyaság az állam különös védelmének tárgya». (99. §.) A *jugoszláv*: «A házasság az állam védelme alatt áll». (28. §.) A *görög:* «A házasság, mivel ez az alapja a családi életnek, a nemzet létének és haladásának, az állam különös védelme alá helyeztetik. A sokgyermekes

családoknak joguk van különleges gondoskodásra». (25.5.) Az *osztrák* alkotmány nem tartalmaz külön rendelkezést, de utal rá a 12. §-ban, amikor az anyaság és az ifjúság védelmére vonatkozóan az elvi törvényhozást a szövetség, a részletes törvényhozást és végrehajtást a tartományok hatáskörébe sorolja. A család védelmét szolgálják azok az intézkedések is, amelyek *házhelyek juttatását* rendelik el és az állam feladatává teszik a *lakásügy* megoldását. Ezekről a rendelkezésekről a földreform keretében emlékeztünk meg.

A jugoszláv alkotmány *közegészségügyi rendelkezéseket* is tartalmaz, amennyiben 27. §-ában az állam feladatává teszi a közegészségügy és a népegészségügyet érintő szociális feltételek megjavítását; az állam feladata a járványos betegségek és az alkoholizmus ellen való küzdelem; a szegény polgároknak ingyen orvosi segítséget, ingyenes gyógyszereket s általában mindazon eszközöket ingyen kell juttatnia, amelyeket a népegészség megőrzése kíván. A litván alkotmány szerint «Az absztinencia előmozdítása érdekében a községek polgárai összességének joga van határozni az általuk lakott terület határai között a szeszesitalok árusítása tárgyában». (102. §.)

A német és a jugoszláv alkotmány külön megemlékezik a *hadviselt katonákról* és *rokkantakról.* Az előbbi utasítja a törvényhozást, hogy a házhelyek és családi jószágok juttatása során különösen vegye figyelembe a háborúban résztvett katonákat. (155. §.) A jugoszláv szerint: «A háborús rokkantak, árvák, özvegyek és a háborúban elesett katonák munkaképtelen szülei az állam különleges támogatását és segítségét élvezik, bizonyságául az állam hálájának. Törvény fogja szabályozni azt a kérdést, hogy miként kell képessé tenni a rokkantakat kenyérkeresetre, továbbá miként kell előkészíteni és kiképezni a háborús árvákat a munkára és az életre». (32. §.)

Valamennyi alkotmány szabadnak nyilvánítja a tör-

ványekbe és a jó erkölcsökbe nem ütköző *vallásgyakorlatot.* Némikép furcsa íze van azonban a cseh alkotmány 119. §-ának, amely így hangzik: «A közoktatást akként kell berendezni, hogy ne legyen ellentétben a tudományos kutatás eredményeivel». Nyilvánvaló, hogy ennek a paragrafusnak *valláseltenes célzata* van, ami azzal a szabadkőműves szellemmel és szakadár mozgalommal magyarázható, amely a forradalom után a cseh nacionalistákon erőt vett.

Az oktatásüggyel kapcsolatban figyelemreméltó néhány alkotmánynak az a rendelkezése, hogy a szülőknek *kötelességükké* teszi gyermekeik megfelelő nevelését. Így a *német* alkotmány 120. §-a kimondja: «A gyermekeknek testi, lelki és társadalmi derekasságra való nevelése a szülők legelső kötelessége és természeti joga; a szülőknek ebbeli ténykedésére az állami közösség felügyel». A *litván* alkotmánynak szintén külön paragrafusa van erről: «A gyermekek nevelése a szülők legfőbb kötelessége». (79. §.) A *lengyel* alkotmány hasonlóképpen deklarálja: «A polgároknak kötelességük gyermekeiket jó állampolgárokká nevelni s nekik legalább elemi képzettséget biztosítani. Ezt a kötelességet külön törvény fogja pontosan körvonalozni». (94. §.)

Ami a *közoktatást* illeti, az alkotmányok mind ingyenesnek rendelik el az alsófokú oktatást, sőt nem egy alkotmány azt is kimondja, hogy az alsó fokon az iskolaszerek is ingyenesek, a tehetséges gyermekek pedig, ha szegények, az állam vagy egyéb közjogi közületek részéről ösztöndíjban részesítendők. Így a *német* alkotmány kötelezővé teszi az iskoláztatást a betöltött 18-ik életévig és hozzáfűzi: «A tanítás és a taneszközök az elemi és a továbbképző iskolákban ingyenesek». (154. §.) Majd tovább: «A gyermekek hajlamaik és képességeik szerint, nem pedig szüleik gazdasági és társadalmi helyzete vagy vallása szerint vétetnek fel a különböző iskolákba ...

A végből, hogy a kevésbbé tehetős gyermekek is bejuthassanak a középfokú és felsőfokú tanintézetekbe, a birodalomnak, az országoknak és a községeknek segítőeszközökről kell gondoskodniok, nevezetesen segíteniük kell azon gyermekek szüleit, akik alkalmasaknak ismertettek el a középfokú és felsőfokú tanulmányok végzésére és pedig egészen a gyermek tanulmányainak befejezéséig». (146. §.) A *lengyel* alkotmány szerint: «Az oktatás az állami és a községi iskolákban ingyenes. Az állam a különösen tehetséges és kevésbbé tehetős tanulóknak ösztöndíjakat fog biztosítani a középfokú és a felsőfokú intézetekben». (119. §.) A *román* alkotmány hasonlóképpen: «Az elemi oktatás kötelező. Ezt az oktatást ingyen nyújtják az állam iskoláiban. Az állam, a megyék és a községek ösztöndíjakat és könnyítéseket biztosítanak a szegény tanulóknak az oktatás minden fokán a törvényben előírt mértékben és módok szerint». (24. §.) A *jugoszláv:* «Az elemi oktatás állami, általános és kötelező ... A közoktatás ingyenesen nyujtatik beiratási díj, tandíj vagy bármilyen más fizetség nélkül... Az állam támogatni fogja a közműveltség emelésére irányuló tevékenységet». (16. §.)

Az ingyenes oktatást deklarálják bővebb részletezés nélkül a következő alkotmányok: Az *ír* alkotmány szerint «minden polgárnak joga van ingyenes elemi oktatásra». (10. §.) Az *észt:* «A közoktatás kötelező az iskolaköteles gyermekekre és ingyenes az alsófokú iskolákban». (12. §.) A *török*: «Az elemi oktatás kötelező minden törökre; ingyen nyújtatik az állam iskoláiban». (87. §.) A *litván*: «Az elemi oktatás kötelező. Ez az oktatás az állam vagy az autonóm közigazgatási testületek által fenntartott iskolákban ingyenes» (82. §.), majd tovább: «mindenfokú iskola egyenlőképpen hozzáférhető bárki számára». (101. §.) A *finn*: «A törvény megállapítja az iskoláztatási és az iskolafenntartási kötelességet. Az

oktatás az elemi iskolákban mindenki részére ingyenes». (80. §.) A *görög*: «Az elemi oktatás kötelező s azt az állam nyújtja ingyenesen». (23. §.) Ehhez hozzáfűzi még, hogy a törvény 18 éves korig kötelezővé teheti az iskoláztatást.

Az *olasz* Carta természetszerűen csak a szindikátusokra vonatkozóan rendelkezik. A 24. §. a szakmai társulatok kötelességévé teszi, hogy «szelekciót gyakoroljanak a munkások között abból a célból, hogy mindig magasabbra emeljék tagjaik munkaképességét és erkölcsi értékét». A Carta alkotói szépen kifejtik, hogy a fasizmus ezzel a munkabér védelmén túlmenve, magasabb térre lépett, mert «a fasizmus nemcsak jólfizetett munkásokat akar adni a nemzetnek, hanem *egyre derekabbakat is».* Annak az igazságnak pedig, hogy nemcsak kenyérrel él az ember, a Carta 30. §-a ad kifejezést, amikor deklarálja, hogy: «A nevelés és oktatás, kiváltképpen az általuk képviselteknek szakképzése, akár tagok azok, akár nem, egyik legfőbb kötelességük a szakmai társulásoknak. Ebbéli működésüket a munkásokat szabad idejükben foglalkoztató országos művel és más nevelő célú intézményekkel karöltve kell kifejteniük». A «Dopolavoro» intézményével a fasizmus megint újabb követésre méltó példát adott a szociálpolitikának, mert ennek az intézménynek, amely a munkásnép szabad idejének hasznos kitöltéséről gondoskodik, még azok is elismerik jelentőségét, akik egyébként nem rokonszenveznek a fasizmussal.[152] A munkanapnak egyre kevesebb számú órára való csökkentése ugyanis csak akkor lehet áldásos magára a munkásságra is, ha a bérmunkánkívüli idejét megfelelően tudja hasznosítani — kertgazdálkodás stb. — és egészségének ápolására — sportok stb. — vagy kulturális önképzésére fordítja.

IV. rész. Gazdasági demokrácia.

IX. FEJEZET.

Az üzemi tanács.

Az új ALKOTMÁNYOKNAK mindazon rendelkezései, amelyeket az imént tárgyaltunk, azt célozzák, hogy megvédjék a dolgozó rétegeket a tőke visszaélései ellen s olyan állapotokat létesítsenek, amelyek között a társadalom tagjai ne csak a létfenntartás eszközeit, hanem a kulturális felemelkedés lehetőségét is megtalálják. Szigorú értelemben vett szociálpolitikai rendelkezések ezek, mert *az adott gazdálkodási rendszert veszik tekintetbe* anélkül, hogy utalnának arra a kérdésre, vájjon kívánatos-e ennek a rendszernek fenntartása s vájjon nem lehetne-e a bérmunkaviszonyban bizonyos reformokat végrehajtani. Mert a legtöbb alkotmány kimondja ugyan, hogy a gazdálkodásnak alkalmazkodnia kell a közösség érdekeihez, de azt, hogy ennek a tételnek érvény is szereztessék, a mindenkori törvényhozás feladatává teszi, ami pedig a munkaviszonyt illeti, általános elveket deklarál, amelyeknek realizálását jórészt a kétoldali szervezetek megállapodásaira bízza. Arra vonatkozóan, hogy lehet-e egyáltalán változtatni a bérmunkaviszonyon, — amely változtatást egyesek már nem is a szociálpolitika, hanem a «szociális reform» feladatának mondanak, — az elmélet sokkal előrehaladottabb, mint a gyakorlat.[153] Valamennyi elmélet megegyezik abban, hogy a fizikai munkás életének célt és értelmet csak akkor adhatunk, ha sikerül szá-

mára *biztosítani a gazdasági és társadalmi emelkedést* anélkül, hogy emiatt kénytelen legyen kilépni saját osztályából. Ma köztudomásúan az a helyzet, hogy a munkásosztály az egyetlen társadalmi réteg, amelynek tagjai az évek múlásával nemhogy öregbednének megbecsül tetésben és gyarapodnának jövedelemben, hanem éppen ellenkezően: minél idősebbek lesznek, annál nehezebben jutnak munkához és annál kevesebb a munkabérük. Ennek a problémának megoldása természetesen mélyreható változást tenne szükségessé a mai gazdasági struktúrában s az első lépés ebben az irányban kétségtelenül *a tőke és a munka egyenjogúsítása* a gazdasági életben.

A politikai alkotmányok közül egyedül a *német* megy túl annak az elvnek puszta deklarálásán, hogy a munka egyenlő jogú tényező a tőkével a termelésben. Ez az alkotmány ugyanis olyan módosításokat rendel el a termelésben, amelyeknek célja az úgynevezett «*gazdasági demokrácia*» megvalósítása. Minthogy a termelésben a tőke és a munka egyenjogú tényezők, az egyes munkás tehetetlenségét az őt foglalkoztató tőkével szemben üzemenként való szervezéssel kell megszüntetni, az ellentétet pedig a tőke és a munka között a közösség érdekében úgynevezett *«munkaalkotmánnyal»* kell kiegyenlíteni. A munkaalkotmány értelmében a vállalkozó nem abszolút úr többé az üzemében, hanem bizonyos mértékben megosztja jogait az üzem munkásainak és alkalmazottainak képviselőivel. A gazdasági demokrácia fogalmán voltaképpen azt a berendezkedést kell érteni, amelyben a munkások a tőkével való «társulás» alapján a termelés irányításában is résztvesznek és az egész termelésnek menetét a közérdek szabja meg. Nyilvánvaló, hogy a gazdasági demokrácia ilyen fogalmazása magával hozná azt is, hogy a munkások, ha egyszer résztvesznek a termelés irányításában, ugyanazt *a kockázatot viseljék,* mint a munkaadók. Ez ellen azonban maguk a munkavállalók

tiltakoznának elsősorban. Ez magyarázza, hogy a gazdasági demokrácia,amennyiben a munkaadókés a munkavállalók viszonyára vonatkozik, megszorított értelmű *üzemi demokráciává* csökkent le, vagyis a munkások csak azokban az ügyekben kapnak befolyást, amelyek közvetlenül érintik őket s amelyekben *illetékességgel* és *felkészültséggel* bírnak. Ilyen ügyek általában az üzembiztonsági, egészségügyi berendezések, kulturális és jóléti intézmények, fegyelmi ügyek és a munkaviszályok békés elintézése.

Elvileg azonosak e felsorolt ügyek azokkal, amelyeket szakszervezetek is intéznek, de amíg a szakszervezetek területegységek szerint s az üzemek felett átnyúlva, szakmánként képviselik a munkásokat, addig az üzemi szervezetek az egy-egy konkrét üzemben dolgozó munkavállalók valamennyi kategóriáját az illető üzemben felmerülő ügyekre nézve foglalja egységbe. A munkavállalók szempontjából az ilyen üzemi szervezetre két okból van szükség. Egyrészt, mert a szakszervezetek által kötött tarifaszerződések a gyakorlatban nem tudják rendezni a munkaviszony összes kérdéseit, tehát *kiegészítésre* szorulnak, másrészt, mert a szakszervezeti mozgalom nem egységes, már pedig az egy-egy üzemben felmerülő ügyek tekintet nélkül a szakszervezeti hovátartozandóságra, az üzem *összes munkásait* érintik. Ez az utóbbi mozzanat hozza magával, hogy az üzemi tanácsok vagy választmányok minden országban arányos választással és titkos szavazással állíttatnak össze.

Az üzemi demokrácia abból fejlődött ki, hogy a szakszervezetek minden egyes üzemben bizalmi embereket jelöltek ki, majd hogy később az üzemekben a munkások képviselésére munkásbizottságok alakultak. Az üzemi demokráciának az a formája, amely az üzemi tanácsokon épül fel, Angliában valósult meg először az úgynevezett *Whitley-tanácsokban.* De éppúgy, mint Angliát, Német-

országot is erre az útra sodorta a háborús gazdálkodás. A háború alatt, minthogy a hadviselés érdekében nem lehetett tűrni munkakonfliktusokat és bérharcokat, minden fontosabb iparágban üzemi tanácsok alakultak, amelyek a katonaságtól kijelölt üzemi ellenőrök elnöklésével tárgyalták meg a munkaadókkal a munkások kívánságait. Ezek a «Hilfsdienstgesetz» alapján alakult munkás-, illetve alkalmazott-bizottságok voltak előfutárai az üzemi tanácsoknak. A forradalom kitörése után a munkások, részben, mert sok előnyét látták ennek az intézménynek, részben, mert egynek gondolták az orosz munkástanácsokkal, ragaszkodtak hozzá és keresztül is vitték az intézmény továbbfejlesztését, hatáskörének kibővítését és törvényes megerősítését.

Ennek tesz eleget a weimari alkotmány 165. és 156. §-a. Az utóbbiban kimondja az alkotmány, hogy a gazdasági önkormányzati alakulatoknál biztosítani kell *a termelés valamennyi tényezőjének együttműködését* és ebből a célból a munkásokat is részesíteni kell az üzem igazgatásában. A 165. §. vonatkozó része pedig így hangzik: «A munkások és az alkalmazottak felhivatnak, hogy az *egyenjogúság alapján együttműködjenek* a munkaadókkal ... A munkások és alkalmazottak szociális és gazdasági érdekeik megvédésére *törvényes képviseleteket* kapnak az üzemi munkástanácsokban, valamint a gazdasági területegységek szerint tagozódó kerületi munkástanácsokban és egy birodalmi munkástanácsban».

Az alkotmánynak ezen paragrafusaira támaszkodik az 1920 február 4-iki törvény, amelyet azóta ismételten módosítottak és pótoltak, utoljára 1922 február 15-én. Ez a törvény, amelyet vázlatosan kívánunk csak ismertetni, előírja, hogy minden olyan üzemben, amely húsznál több munkást foglalkoztat s minden olyan mezőgazdasági üzemben, amelyik húsznál több állandó munkással dolgozik, üzemi tanácsnak kell alakulnia. A tanács

feladata egyrészt az, hogy képviselje a munkások érdekeit, másrészt, hogy támogassa az üzemben a munkaadót. Kötelessége a tanácsnak előmozdítani a munkások egyetértését, munkaviszályok esetén tárgyal a munkaadóval, felügyel a tarifaszerződések és választott döntőbírósági ítéletek végrehajtására, közreműködik a jóléti intézmények igazgatásában és a biztonsági berendezések tökéletesítésében. Ezen szociálpolitikai feladatai mellett gazdasági ténykedéseket is fejt ki az üzemi tanács. Támogatnia kell az üzem vezetőségét a gazdaságos termelés érdekében, megkönnyítenie az új munkamódok bevezetését és figyelemmel kísérnie az üzem szervezetét. Amennyiben a törvények és a titoktartási kötelezettség megengedik, az üzemi tanácsnak vagy az általa kiküldött szűkebb bizottságnak beletekintési joga van a munkaszerződésekbe, bérkönyvekbe s ezenkívül a munkaadónak negyedévenként jelentést kell készítenie a tanács részére a vállalat helyzetéről és menetéről, a munkapiac várható alakulásáról; amennyiben kereskedelmi könyvek vitelére van kötelezve és legalább ötven alkalmazottat vagy 300 munkást foglalkoztat, minden évben be kell mutatnia az üzem mérlegét, a nyereség- és veszteségszámlát s azt meg kell magyaráznia. Az üzemi tanácsoknak általában arra kell törekedniök, hogy mindkét részről elmaradjanak olyan rendszabályok és követelések, amelyek ártanak az üzem érdekének. Amikor valamely ügy csak az alkalmazottakat vagy csak a munkásokat érinti, akkor az üzemi tanács tagjai közül csak az illető kategóriának képviselői tárgyalnak a munkaadóval.

A törvény tehát *nem váltja valóra teljes mértékben az alkotmány rendelkezését,* amely sokkal forradalmibb időkben született, mint amilyenekben a törvény keletkezett, illetve rajta módosítások történtek. Ellentétben ugyanis az alkotmánnyal, a törvény nem adja meg az üzemi taná-

csoknak az *együttintézkedési* és *irányítási* jogot. A háború alatti helyzethez képest csak annyiban nőtt az üzemi tanácsok hatásköre, hogy új munkamódokat javasolhatnak és megvizsgálhatják a vállalat mérlegeit. Semmi kétség azonban, hogy ez is *rendkívül nagy horderejű vívmány,* mert erkölcsileg lehetetlenné teszi kirívóan igazságtalan munkabérek megállapítását.

Bár az *osztrák* alkotmányban nem esik szó róla, az osztrák törvényhozás még a németnél is korábban intézményesítette az üzemi tanácsokat. Az 1919 május 15-én kiadott osztrák törvény nagyjában ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazza, mint a német, de hatálya — az ismert okoknál fogva — *nem terjed ki a mezőgazdaságra.* Amíg a német törvény a szakszervezeti kiküldötteknek csak részvételi és tanácskozási jogot biztosít az üzemi tanácsokban, addig az osztrák szerint *az üzemen kívül álló szakszervezeti vezetőket is beválaszthatják* az üzemi tanácsba, csak számuk ne tegyen ki többet a mandátumok egynegyedénél. Az üzemi tanács hatásköre ugyanazokra az ügyekre terjed ki mint Németországban, a gazdasági jogok terén azonban tovább megy az osztrák törvény a németnél. Havi összejöveteleket ír elő, amelyeken az üzemi tanács megtárgyalja a munkaadóval «az üzemvezetés általános alapelveit». A német kerületi munkástanácsok helyett az osztrák törvény munkáskamarákat állít fel, amelyek évenként együttes ülést tartanak, de a törvény nem tesz különbséget a munkások és a tisztviselői alkalmazottak között.

A danzigi alkotmány 111. §-a átveszi a weimari alkotmányból a tanácsrendszerre vonatkozó részt, de lényegesen tompít rajta, mert még az «üzemi tanács» kifejezést is elhagyja és helyette *«üzemi választmányokról»* szól. Határozottan kimondja továbbá az alkotmány, hogy ezeknek a választmányoknak, bár az egyenjogúság alapján tárgyalnak a munkaadóval, csak a bérek megállapí-

tásában és a munkarend szabályozásában van együttműködési joguk.

Azon államok közül, amelyeknek alkotmányait vizsgáljuk, bár az alkotmány nem említi, még *Csehország* vezette be az 1920 február 20-iki törvénnyel az üzemi tanácsokat, egyelőre azonban csak a bányászatnál. Az *olasz* és a *spanyol* korporatív rendszer egyáltalán nem ismeri az üzemi tanács intézményét s azokat a feladatokat, amelyeket az üzemi tanácsok szoktak kapni, a hivatási szervezetek hatáskörébe utalja.

Az üzemi tanács intézményének benyomulását az alkotmányokba és a törvényhozásba annakidején a bolsevizmus sikerének tekintették, pedig ez a «tanácsrendszer» *teljesen különbözik a szovjetrendszertől* s minthogy alapja egészen más, nem is a bolsevizálódás felé vezetett. Freytagh-Loringhoven, aki egyébként élesen kritizálja a weimari alkotmány gazdasági rendelkezéseit, maga elismeri, hogy bár az üzemi tanácsok létesítése kétségkívül jelentős vívmánya a szocializmusnak, a forradalmi láz csillapultával mindenütt az üzemmel közösséget érző mérsékelt elemek jutottak be a tanácsokba s ezek tagadhatatlan *szolgálatokat tesznek a gazdasági életnek.*[154] Hogy az üzemi tanács intézménye önmagában még a kapitalista gazdálkodást sem veszedelmezteti, azt legjobban bizonyítja, hogy az Egyesült Államokban a vállalatok nagy része a bérharcok elkerülése végett, a munkásosztály radikalizálódásának megakadályozása céljából s éppen a szakszervezetek ellenében önként vezette be a munkásérdekeket képviselő üzemi bizottságok intézményét.[155] S az újítás nemcsak szociális, hanem pénzügyi tekintetben is haszonnal jár. Az Unió egyik legnagyobb iparvezére, R. Grace, az «United States Bethlehem Steel Corporation» elnöke állapítja meg: «A munkások képviseltetésének néhány évvel ezelőtt történt bevezetése óta megelégedéssel vagyunk tanúi annak, hogy a munkások

az üzlet minden ágában fokozódó érdeklődést tanúsítanak. A munkások törekvők, a munka minősége javul s a munkások javaslatokat tesznek arra vonatkozóan, hogy mi módon lehet a termelést fokozni».[158] S így sorakoztathatnánk fel még számos nyilatkozatot, amelyekben *a legilletékesebb tényezők foglalnak állást az «ipari demokrácia» mellett.* Jellemző Luxemburg esete is, ahol a törvény a rossz tapasztalatok nyomán 1921-ben eltörölte az üzemi tanácsokat, de nyilván az addigi törvény volt rossz, mert a luxemburgi iparosok szövetsége utána nyomban önként megszervezte az üzemi tanácsokat s így 1925-ben már olyan törvényi szabályozást lehetett hozni, amely megfelel a gazdasági követelményeknek. A törvényes munkásvédelem nemzetközi egyesületének 1924. évi közgyűlése tapasztalati tényekre támaszkodva megállapította, hogy mindazokban az országokban, amelyekben az üzemi tanácsok elnyerték a törvényes szankciót, ezek hasznosságát általánosan elismerik s a közvélemény a legfőbb eszközt látja bennük a munkaadók és munkavállalók viszonyának szabályozására és állandó javítására, hogy az üzemi tanácsok és a vele rokon intézmények megadják a módot arra, hogy a munkások helyzete a vállalatban új jogi alapokra állíttassák, mert általuk a munkások a közösség javára megkapják az eszközt gazdasági képzettség szerzésére, amely képzettség nélkül jogaik értéktelenek maradnak. A közgyűlés épen fezért szükségesnek nyilvánította, hogy az egyesület az üzemi tanácsok fejlődését továbbra is megszakítás nélkül tanulmányozza.[157] A külföldi eredmények egyébként annyira kedvezőek, hogy Navratil Ákos az 1926. évi országos társadalompolitikai ankéten nálunk is sürgette az «alkotmányos gyám megszervezését.[158]

X. FEJEZET.

Funkcionális és érdekképviseletek.

Az üzemi tanácsokról szólva kiemeltük, hogy a gazdasági demokrácia a munkaadók és munkavállalók viszonyának «munkaalkotmánnyal» való rendezésén kívül azt is jelenti, hogy az egész gazdálkodás alkalmazkodjék a közösség érdekeihez s erről az állam intézményesen gondoskodjék. A gazdasági életbe való beavatkozástól minden szabadság-elv ellenére már a liberalizmus jogállama sem tekinthetett el. Évről-évre szaporodtak az állam gazdaságpolitikai feladatai és egyre nagyobb teher hárult a parlamentekre. Ezzel együtt kiviláglott azonban, hogy a demokratikus alkotmányok szépen megfeleltek addig, amíg az államnak csak passzív feladatai voltak, de a gazdaság- és szociálpolitikai intézkedések szükségességének felmerülésével folyton több *szaktudással* kell bírnia a kormányzatnak. A politikai pártok, amelyeket a formális demokrácia beiktatott az egyén és az állam közé, nem győzték az új feladatokat és könnyen igazolható, hogy mindaz, ami gazdasági téren jó és értékes a liberális kormányok munkájában, nem a képviselők, hanem az állandó miniszteriális tisztviselők műve. A bürokrácia sem tudja azonban, bármilyen kitűnő és szakképzett legyen is, egymagában kielégíteni a társadalmi közösség kívánalmait, mert hiszen tagjai nincsenek annyira kapcsolatban a gazdasági élettel, mint maguk a termelés tényezői. Így lett általános kívánság a hivatási érdekképviseletek szóhoz engedése. Ezek a szervek, amelyek a termelő társadalom egyes kategóriáinak érdekeit képviselik, rendelkezésére állnak az államhatalomnak, amikor a kategóriát érintő szakkérdések kerülnek szőnyegre s a kategória érdekeinek érvényesítése végett kezdeményezően fordulnak a kormányhoz.

Az ilyen érdekképviselet formái a különböző *kamarák,* amelyeknek működése már jóval a háború előtt megkezdődött. Ezen azonban nem is ment túl a háború előtti államélet. Az új alkotmányok, amelyek az igazságosságot és a közérdeket akarják a gazdasági élet legfőbb normájává megtenni, már *továbbfejlesztik az érdekképviseleti gondolatot.* Amíg a kamaráknak csak tanácsadási és javaslási hatáskörük van s a tanácsok és javaslatok elfogadása az államhatalom tetszésétől függ, addig a *funkcionális képviselet* az egyes gazdasági és társadalmi kategóriák kiküldötteire a törvényalkotás munkáját is ráruházza. Az elméleti elgondolás szerint a funkcionális képviselet váltja fel az eddigi politikai parlament alsó-, vagy felsőházát, esetleg mindkettőt. A kamarák és a funkcionális képviselet között foglalhat helyet egy olyan testület, amely rendi alapon szerveztetvén, összetételében csaknem teljesen megegyezik a funkcionális képviselettel, de nincs felruházva törvényhozó hatalommal. Jogköre mégis sokkal nagyobb, mint a kamaráké, mert az egész szervezett társadalom gazdasági érdekeinek képviseletében nemcsak véleményezési, hanem törvény kezdeményező jogot is kap. Ilyen testületek általában az úgynevezett *országos gazdasági tanácsok.*

A hivatási érdekképviseletekről az első, vagy legutóbb vázolt formában szinte valamennyi új alkotmány rendelkezik. A kamarák sorában újdonság a *munkáskamara,* amely intézmény a háború utáni idők vívmánya. A munkáskamara — szemben a szakszervezettel — valódi hivatási érdekképviselet, mert a munkások összességének érdekeit képviseli, míg a világnézeti kérdések szerint elkülönülő szakszervezetek rendesen csak a kötelékükbe tartozókét. Kivétel mindenesetre az olasz fasiszta szakszervezet, amely — miután a törvény szerint az egész munkásságot képviseli — valóban hivatási érdekszervnek tekinthető.

Az új alkotmányok közül a *litván* kimondja, hogy: «A gazdálkodás egyes ágainak a törvények különleges autonómiát biztosítanak. Törvényhozás útján mezőgazdasági, kereskedelmi, ipari, munkás- és egyéb kamarák állíttatnak fel, amelyeknek együttmunkálkodását a kormánnyal a gazdasági élet szabályozását illetően törvény fogja rendezni.» (90. §.) A *danzigi* alkotmány 114. §-ában elrendeli, hogy munkáskamarákat állítsanak fel a munkások és alkalmazottak szociális és gazdasági érdekeinek, valamint a gazdasági fejlődés előmozdítására. «Ez a kamara — deklarálja az alkotmány — hivatási képviselet.» *Ausztriában* már egy 1920. évi törvény felállította a munkáskamarákat s az intézmény az 1925. évi alkotmánymódosítással az alkotmányba is belekerült, mert a 10. §. a szövetségi törvényhozás és végrehajtás körébe utalja a munkáskamarák ügyét. Megjegyzi az alkotmány, hogy a munkások és a tisztviselői alkalmazottak külön kamarákban szervezkedhetnek.

Az ir és a román alkotmányban előírt hivatási képviseletek valójában már többet jelentenek, mint egyszerű érdekképviseletet, mert megbízottaik útján belekapcsolódnak a törvényhozás munkájába. Az *ír* alkotmány szerint: «A parlament elhatározhatja szakmai tanácsok létesítését, amelyek a nemzet társadalmi és gazdasági életének különböző ágait képviselik, meghatározván ezek hatáskörét, jogait, feladatait és viszonyát az ir szabad állam kormányával» (45. §); majd tovább: «Ha a parlament megszervezi a szakmai tanácsokat, azok a miniszterek, akik nem tagjai a végrehajtótanácsnak, ezen szakmai tanácsok tagjai közül is választhatók és általuk ajánlhatók elfogadásra a képviselőkamarának». (56. §.) A *román* alkotmány kimondja: «A kereskedelmi, ipari, mezőgazdasági és munkáskamarák tagjai külön kollégiumokban összeülve, kebelükből kollégiumonként egy szenátort választanak. Minden egyes kollégium

összetételét a választótörvény állapítja meg, számuk nem haladhatja meg a hatot». (70. §.)

Ez a két utolsó alkotmány átvezet bennünket a funkcionális képviseletnek arra a mérsékeltebb formájára, amelyben legelőször a német birodalmi gazdasági tanács öltött testet. *Németországban* régi eszme volt a hivatási rendek bevonása a törvényhozásba. A konzervatívok ismételten síkra szálltak érte. Bismarck is rokonszenvezett a gondolattal s annakidején Poroszországban fel is állított egy ipari tanácsot, de terveit nem tudta teljesen keresztül vinni. A világháború végén, 1918 őszén a konzervatívok a hivatási képviseletek alapján akarták reformálni a porosz urakházát, de az indítványt, mint reakcióst elvetették. A forradalom kitörése után a baloldal egyszerre híve lett a hivatási tagozódásnak, pedig az elmélet képviselői helyesen mutatnak rá arra, hogy *a hivatási gondolatnak semmi köze az orosz tanácsrendszerhez.* A tanácsrendszer ugyanis szükségszerűség volt Oroszországban, miután a cári abszolutizmus alatt nem fejlődhettek ki olyan európai értelemben vett politikai pártok és szakszervezetek, amelyek a forradalom után átvehették volna a hatalmat. A mai orosz tanácsrendszernek sajátossága az, hogy nem fogadja be magába a nem-proletár rétegeket. Másik sajátossága, hogy a törvényhozás nincs elválasztva a végrehajtástól. A német tanácsrendszer célja ezzel szemben az volt, hogy «mindenféle termelési ágat és munkát gyakorlati együttműködés céljából megszervezzen az államban és az állammal».[159] A német tanácsrendszer egyenjogúnak ismer el mindenféle munkát, a szellemi munkásokat sem zárja ki magából és a munkásokat foglalkozási ágak szerint tagozza. Németországban tehát helyesebb lett volna mindenkor tanácsgondolat helyett *rendi gondolatról* beszélni, de az alkotmány és a törvényhozás pszichológiai okokból az előbbi elneve-

zést választotta. A német «tanácsrendszemek» alépítményét az üzemi tanácsok képezik, amelyekkel az előző fejezetben foglalkoztunk. A továbbiakról a weimari alkotmány 165. §-a a következőképpen rendelkezik:

«A kerületi munkástanácsok és a birodalmi munkástanács az összes gazdasági feladatok intézése végett és abból a célból, hogy együttdolgozhassanak a szocializálási törvények végrehajtásán, összeülnek a munkaadók képviseleteivel és a lakosság más érdekelt rétegeinek képviselőivel a kerületi gazdasági tanácsokban és a birodalmi gazdasági tanácsban. A kerületi gazdasági tanácsok és a birodalmi gazdasági tanács akként alakítandók meg, hogy azokban valamennyi fontos hivatási csoport *a maga gazdasági és szociális jelentőségének megfelelően* képviselve legyen.

A birodalmi kormánynak az alapvető jelentőségű szociálpolitikai és gazdaságpolitikai törvényjavaslatokat ezek benyújtása előtt véleményezés végett a birodalmi gazdasági tanács elé kell terjesztenie. A birodalmi gazdasági tanácsnak joga van ahhoz, hogy maga indítványozzon ilyen törvényjavaslatokat. Ezeket a birodalmi kormánynak még akkor is, ha nem járul hozzájuk, a birodalmi gyűlés elé kell terjesztenie, kifejtvén saját álláspontját. A birodalmi gazdasági tanács a javaslatot képviseltetheti egyik tagjával a birodalmi gyűlésben.

A munkás- és gazdasági tanácsokra a hatáskörükbe utalt területen ellenőrzési és igazgatási jogokat lehet ruházni.

A munkás- és gazdasági tanácsok szervezetének és feladatainak, továbbá más szociális önkormányzati testületekkel való viszonyának szabályozása kizáróan a birodalom ügye».

A weimari nemzetgyűlésen a gazdasági organizációról szóló rész előadója, Sinzheimer többségi szocialista képviselő azt fejtegette, hogy «egy önálló, az államtól függet-

len társadalmi alkotmányt kell teremteni». Nyilvánvaló félreértése ez az állam lényegének, de különben is könnyű észrevenni az ellenmondást a megokolás és az idézett paragrafus között, hiszen a 165. §. a benne körvonalazott gazdasági szervezetet *állami orgánummá* teszi meg, nem az államon kívül, hanem magában az államban létesíti. A szervezet működését az államhatalom szabályozza és maga a szervezet állami célokat szolgál. A gazdasági alkotmány, tehát a tanácsrendszer teljes megvalósítása azonban csak programm maradt. Megvan a legalsó lépcső, az üzemi tanácsok, de nem állíttattak fel s a legutóbbi alkotmánymódosítás értelmében nem is fognak felállíttatni a kerületi munkástanácsok és a birodalmi munkástanács, amely utóbbi a más országok munkáskamarájának felelt volna meg. Ebből kifolyóan elmaradtak természetesen a kerületi gazdasági tanácsok is. A birodalmi gazdasági tanácsot is először csak ideiglenes alapokon szervezték meg.

Az *ideiglenesen felállított birodalmi gazdasági tanácsnak* szervezete és hatásköre nem felelt meg híven az alkotmány rendelkezéseinek. Az 1920 május 4-iki kormányrendelet értelmében 326 tagja volt. A munkások és munkaadók paritását általában szigorúan keresztülvitték, de nem vették eléggé figyelembe, hogy a mezőgazdaságban és a kézműiparban igen sok az önálló kisember. Felerészben a munkaadók, felerészben a munkavállalók sorából 68 tag esett a mező- és erdőgazdaságra, 6 a kertészetre és halászatra, 68 a gyáriparra, 44 a kereskedelemre, bankokra és biztosítókra, 34 a közlekedésre és közüzemekre. A kézműipart 36 tag képviselte, ezek között 16 munkaadó és munkás, 4-en voltak a kisiparosok szövetkezeteinek kiküldöttei. A fogyasztók 30 képviselőt küldtek a tanácsba, a tisztviselők és szabadfoglalkozásúak 16-ot. A birodalmi tanács (Reichsrat) és a birodalmi kormány 12—12 tagot nevezett ki a szakemberek közül. *A tanács hatásköre kisebb volt, mint az a hatás-*

kör, amelyet a 165. §. megállapított. Csak a kormánynál, tehát nem a birodalmi gyűlésben, javasolhatott törvényeket anélkül, hogy a kormány köteles lett volna ezeket benyújtani. A tanács leglényegesebb joga így abban állt, hogy a kormánynak véleményt kellett kérnie tőle az alapvető szociális és gazdaságpolitikai javaslatok felől. Megillette azonban az a 165. §-ban nem említett jog, hogy az illetékes minisztériumok kötelesek meghallgatni a tanácsnak egyes kérdésekben kiküldött bizottságait s megkívánhatta a tanács, hogy a kormány adatokat gyűjtsön a gazdasági viszonyokról és ezeket elébe terjessze.

Az ideiglenes birodalmi gazdasági tanács már alakuló ülésén megbízást kapott a kormánytól, hogy dolgozzon ki javaslatot a *végleges tanács* megszervezésére vonatkozóan. Ennek a javaslatnak alapján, amelyet a kormány a maga módosításaival 1927 november 12-én terjesztett a birodalmi gyűlés elé, alakult meg a gazdasági tanács végleges szervezete. Ezzel egyidőben módosította a törvényhozás a weimari alkotmány 165. §-át is, *törölvén ebből azt a rendelkezést, amely a gazdasági tanácsok hierarchiájáról szól.* Ezt a rendelkezést hosszú évek alatt amúgysem váltották valóra s így most már a végleges birodalmi gazdasági tanács *az alkotmány szerint sem betetőzője egy kisebb hatáskörű tanácsok rendszerének.* A birodalmi gazdasági tanácsnak mai, véglegesnek szánt szervezete sok tekintetben eltér az ideiglenes tanácsétól.

A legszembetűnőbb különbség az, hogy a tanács *tagjainak száma lényegesen kevesebb,*[160] mint a régi keretben, 326 helyett mindössze 162. A tagok három kategóriára oszlanak: 1. munkaadók; 2. munkavállalók és 3. városok, szövetkezetek, tisztviselők és szakemberek. A munkaadók kategóriáját 48 tag képviseli, akik közül 13 esik a mezőgazdaságra és az erdészetre, 12 a nagyiparra, 6 a kézműiparra, 7 a kereskedelemre, 4 a bán-

kokra és biztosítókra, 6 a közlekedésre, szállításra és a halászatra. A munkavállalók kategóriája szintén 48 képviselőt foglal magában; a törvény szerint legalább 8 mandátum illeti a mezőgazdaságot és az erdészetet s egy mandátumot kapnak a háztartási alkalmazottak. A harmadik kategóriában 11 tag képviseli a városokat, községeket és kerületi önkormányzatokat, 3 a hatósági biztosító intézeteket és pénzintézeteket, 4 a mezőgazdasági szövetkezeteket, 5 a fogyasztási szövetkezeteket, 2 a sajtót, 2 a köztisztviselőket és 3 a szabadfoglalkozású értelmiséget; a birodalmi kormány és a Reichsrat továbbá gazdasági szakembereket nevezhet ki ebbe a harmadik kategóriába, külön-külön azonban legfeljebb 12-t, végül egy tagsági hely illeti meg a külföldi németek képviselőjét. A tanács munkarendjéből csak a leglényegesebbeket említjük: A teljes ülést a birodalmi kormány, vagy maga a tanács hívhatja össze, utóbbi azonban csak akkor, ha ezt 75 tag írásban kéri. Az ülések nyilvánosak és a határozatokat szótöbbséggel hozzák. Minthogy teljes ülések csak igen ritkán tartatnak, az igazi munka a bizottságokban folyik. Három állandó jellegű főbizottság működik: közgazdasági, szociálpolitikai és pénzügyi főbizottság, mindegyik legfeljebb 36 taggal, akiket a három kategóriából arányosan kell választani.

Az új gazdasági tanács *hatásköre lényegesen nagyobb mint az ideiglenesé volt s teljesen megfelel az alkotmánynak.* Megkapta ugyanis a törvénykezdeményezési jogot is, amennyiben törvény javaslatokat dolgozhat ki s ezeket a kormány *köteles* a törvényhozás elé terjeszteni. Ha a kormány nem teszi magáévá a javaslatot, akkor a gazdasági tanács képviseltetheti azt egy tagjával a birodalmi gyűlés előtt; ennek egyszer van joga felszólalni a plénumban, a birodalmi gyűlés bizottsági tárgyalásain azonban korlátozás nélkül, többször is felszólalhat. Megmaradt természetesen a tanácsnak az a joga is, hogy

alapvető jelentőségű szociális és gazdaságpolitikai javas latok benyújtása előtt a kormánynak véleményt kell tőle kérnie. Hasonlóképen a tanács hatáskörének bővülését jelenti az a rendelkezés, hogy a tanács kérésére a birodalmi kormány köteles résztvenni a maga szerveivel a tanács bizottságainak munkájában. Nem egy hiányosság azonban, amelyet Freytagh-Loringhoven az ideiglenes gazdasági tanács szervezeténél kiemelt,[181] továbbra is megállapítható. Így a képviseltetésre jogosított szervezetek *visszahívhatják képviselőiket,* amivel ellentétben van a törvénynek az a tétele, hogy a képviselők nincsenek utasításhoz kötve. Igaz, hogy a visszahívás okainak helytállóságáról a kormány dönt, de maga a lehetőség erkölcsi presssziót gyakorol a tagra, különösen a munkásképviselőnél, aki így az őt kiküldő szakszervezeti szövetség utasítását követi esetleg akkor is, amikor ez lelkiismeretével ellenkezik.

A birodalmi alkotmány után indult *Bréma* szabadváros alkotmánya, amikor kimondja, hogy meg kell szervezni a következő érdekképviseleteket: kereskedelmi kamara, kiskereskedők kamarája, iparkamara, mezőgazdasági kamara, alkalmazottak kamarája és munkáskamara. (79—84. §.) Ezeknek a kamaráknak az a rendeltetésük, hogy képviseljék a keretükbe tartozók érdekeit és javaslatokat tegyenek az illetékes hatóságoknál. A szenátusnak minden olyan törvény kibocsátása előtt, amely valamelyik kamarát érdekli, szakvéleményt kell tőle kérnie. Az illető kamara ilyen törvények tárgyalásakor képviselőt küldhet a közgyűlésbe, aki ott élőszóval kifejti az illető kamara álláspontját. Ha a kamara többségi és kisebbségi véleményt terjeszt elő, akkor a kisebbségi vélemény is küldhet előadót. (85. §.)

Az országos gazdasági tanács gondolata a weimari alkotmányból belekerült a jugoszláv és a *lengyel* alkotmányba is. Utóbbi ekként rendelkezik: «A területi ala-

pon létesített közigazgatási önkormányzatok mellett külön törvénnyel képviselet állíttatik fel a gazdasági élet valamennyi ága részére: mezőgazdasági, kereskedelmi, ipari, kézműves, munkáskamarák stb. Ezek együttese fogja alkotni a köztársaság legfelső gazdasági kamaráját, amelynek együttműködését az államhatalommal a gazdasági élet irányításában és a törvényhozást illetően törvények fogják szabályozni». (68. §.) A lengyel kormány 1925-ben valóban a diéta elé terjesztett egy törvényjavaslatot, amely ideiglenes gazdasági tanács létesítéséről szólt. A tanács 110 tagból állt volna, akik közül tízet a kormány nevez ki, a többit pedig a különböző gazdasági csoportosulások delegálják. A tanács tagjainak mandátuma két évre szól, amely idő alatt nem hívhatók vissza az általuk képviselt szervezettől. A tanács elnöke a pénzügyminiszter lett volna. A törvényjavaslat azonban a folytonos parlamentáris válság miatt nem került tárgyalásra s a benne stipulált országos gazdasági tanács helyett a kormány az 1926 október 29-iki rendelettel a minisztertanács mellett egy gazdasági tanácsot szervezett, amelyben a gazdasági tárcaminiszterek foglalnak helyet és hallgatják meg a különböző érdekeltségeknek általuk esetenként meghívott képviselőit. Ez a «gazdasági tanács» tehát semmiben sem különbözik azoktól az ankétektől, amelyeket a kormányok a parlamentáris országokban rendezni szoktak. A *jugoszláv* alkotmánynak a 44. §-a ígéri: «Egy gazdasági tanács állíttatik fel a gazdasági és szociális törvényhozás kidolgozására, összetételét és hatáskörét törvény fogja megállapítani». Az alkotmány ezen rendelkezésének azonban sohasem tettek eleget s azóta az alkotmányt fel is függesztették. Igaz, hogy a jugoszláv kereskedelmi és iparügyi minisztérium mellett működik egy gazdasági tanács, amelynek szervezetét az 1920 április 29-iki rendelet állapította meg, de a tanács 44 tagjá-

nak egyrésze köztisztviselő, akik hivatali állásuknál fogva tagjai a tanácsnak, a többit pedig a miniszter nevezi ki. Tisztán tanácsadó szervezet, amelyet a miniszter szükséghez képest hív össze.

A *cseh* alkotmány nem tartalmaz ilyen természetű rendelkezést, de a 90. §. módot ad a végrehajtó hatalomnak «a gazdasági igazgatásban specializált állami szervezetek» létesítésére; ezek a szervezetek azonban «semmiféle jogi természetű funkciót nem gyakorolhatnak». A cseh kormány az alkotmány felhatalmazására támaszkodva 1919 novemberében fel is állított egy ideiglenes gazdasági tanácsot, majd ezt 1921 decemberében újjászervezte. Ennek a tanácsnak 150 tagja van, akik közűi 60-at a különböző munkaadói kamarák, 60-at a szakszervezetek küldenek ki, 30-at pedig a kormány nevez ki elméleti közgazdászok, szabadfoglalkozásúak és olyan tekintélyes személyek sorából, akik a fogyasztók érdekeit képviselik. A kormány minden gazdasági természetű törvényjavaslat benyújtása előtt köteles meghallgatni a tanácsot, kivéve sürgős szükség esetét. A tanács a kormány felszólítása nélkül is a kormány tudomására hozhatja véleményét a gazdasági kérdésekben s a parlamenti bizottságok kérésére köteles a maga köréből szakembereket delegálni a bizottsági tárgyalásokra. A tanács ülésein mindenkor résztvehet vagy képviseltetheti magát az a miniszter, akinek tárcájába tartozó ügyről van szó.

Arra vonatkozóan, hogy miként váltak be a különböző országokban létesített gazdasági tanácsok, — mert hiszen a német példa nyomán olyan államok is (így Franciaország 1925-ben) szerveztek ilyen tanácsot, amelyeknek alkotmányát nem tárgyaljuk, — eléggé megoszlanak a vélemények. Abban a kérdés minden bírálója egyetért, hogy *a gazdasági tanácsok értékes munkát végeznek,* csak azt vitatják, hogy egyáltalán szükség van-e rájuk. A tagadók arra hivatkoznak, hogy a kormányok

a legtöbb esetben a tanácsok tagjait *nem tanácsi minőségükben, hanem mint szakembereket vagy nagy szervezetek képviselőit hallgatják meg.* Az ideiglenes német birodalmi gazdasági tanácsról Freytagh-Loringhoven megállapítja, hogy bár nem tudott irányító befolyást szerezni a törvényhozásra, tárgyalásai értékes anyagot eredményeztek és szakvéleményeit mindenkor figyelembe vették.[162] Az amerikai Graham[163] és az angol Headlam-Morley[164] ugyanígy nyilatkoznak és különös elismeréssel emlékeznek meg a cseh gazdasági tanács működéséről. Headlam-Morley szerint azonban semmi sem bizonyítja, hogy a gazdasági tanács rendszere jobb volna, mint az angol rendszer, ahol a parlamentnek speciális bizottságai előtt jelennek meg az érdekelt felek és fejtik ki álláspontjukat; az angol parlamentarizmus szelleme magával hozza, hogy ezek a bizottságok pártatlanul ítéljék meg az előterjesztéseket. A gazdasági tanácsok egyik legújabb vizsgálója, Dendias, aki a Görögországban felállítani szándékozott gazdasági tanács szervezetét kidolgozta, ezzel szemben lelkes híve az érdekképviseletek ilyetén bevonásának a parlament munkájába és főként a parlamenteknek, amelyek féltékenyek törvényhozói jogukra, elgáncsoló törekvéseivel magyarázza azt, hogy a gazdasági tanácsok működéséhez fűzött remények nem váltak be teljes mértékben.[168] A tanács mellett felhozható gyakorlati érvek azonban így is elég nyomósak voltak ahhoz, hogy a *görög* kormány 1929 végén francia mintára egy országos gazdasági tanács felállítását határozza el.

Hasonló feladatokat, mint a német birodalmi gazdasági tanács — ha nem is olyan hatáskörrel, — végez *Olaszországban* a korporációk tanácsa, amelyet 1929 decemberében törvénnyel szerveztek újjá.[166] A korporációk tanácsának elnöke a miniszterelnök, aki a tanácsot szükséghez képest hívja össze. A tanács tagjai hét kategóriára

oszlanak, amelyek a szakszervezeti organizációnak megfelelően a nemzeti munka hét ágát képviselik: i. értelmiségi szabad pályák és művészetek, 2. mezőgazdaság, 3. nagyipar és kézműipar, 4. kereskedelem, 5. belföldi szállítás és hajózás, 6. tenger- és léghajózás, 7. bankügy. A tanács részben konzultatív, részben szabályalkotó szerv. Tanácsadó szerv mindazokban a kérdésekben, amelyeket a kormány elébe visz. Törvényhozó funkciót gyakorol a következő ügyekben: 1. a törvényesen elismert szindikátusok szövetségei és a korporatív szervek által gyakorolt szociálpolitikai és jóléti tevékenység; 2. a kollektív szerződésekben megállapított munkafeltételek egységesítése, az összhang biztosítása a korporatív szervek rendelkezései között; 3. a termelés különböző tényezői között a viszony szabályozása, önállósága azonban még ezekben az ügyekben sincs a tanácsnak. Az első két kategóriában ugyanis csak akkor hozhat kötelező szabályokat, ha a miniszterelnök a korporációk minisztériumának javaslatára és esetről-esetre külön felhatalmazást ad a tanácsnak. A harmadik kategóriában szükséges az érdekelt szindikális szövetségeknek a tanácshoz intézett felszólítása és a miniszterelnök hozzájárulása. De még ez sem elegendő, mert a tanács által létesített rendelkezések csak akkor emelkednek jogerőre, ha azokat a hivatalos lap közli, már pedig a miniszterelnök minden megokolás nélkül letilthatja ezt a kihirdetést.

Spanyolországban az 1924 március n-iki királyi dekrétum állított fel egy országos gazdasági tanácsot, amely a korporációs rendszerre való áttérés után is fennmaradt és megtartotta hatáskörét. A korporációk delegációs tanácsa elé ugyanis az 1926. évi dekrétum csak a termelés tényezőinek *egymásközt felmerülő* ügyeit utalta. A gazdasági tanács, amelynek elnöke a miniszterelnök s ennek távollétében a külügyminiszter, 84 tagból áll. Választásukban résztvesznek a kereskedelmi és mező-

gazdasági kamarák, a szindikális szövetségek, az állattenyésztők, mezőgazdák és terménykereskedők provinciális szervezetei, a bányakamarák, a katalán textilszövetség stb. A tanács hat bizottságban működik s kiváltképen a külkereskedelmi ügyeket intézi. Fennállása óta jelentős szerepet vitt a vámtarifák és a kereskedelmi szerződések kidolgozásában.

A hivatási érdekek érvényesülését a legmesszebbmenően *a rendi alapon szervezett funkcionális képviselet* próbálja biztosítani. A funkcionális képviseletnek azonban a gazdasági okokon kívül egyéb nagyjelentőségű forrásai is vannak, amelyekre tanulmányunk első fejezetében mutattunk rá. A formális demokráciával szemben a funkcionális képviselet valóban az egész népnek, összes rendjeinek és összes érdekeinek reprezentálását célozza. Már Althusius szembeszállt Rousseau theóriájával, mondván, hogy az állam nem mesterséges, hanem történeti alakulat. Az állam Althusius szerint egy kormány alatt való egyesítése már előbb meglevő helyi társaságoknak. Hogy a népszuverénitás valóban érvényesüljön, közbenső testületek kellenek. Ha már most Althusius territoriális alapjához hozzátesszük a rendit is, megkapjuk a területi és hivatási társulásokból szervezett államot, amelynek akaratát a funkcionális képviselet fejezi ki. Maga a gondolat különben több mint egy évszázados múltra tekinthet vissza, mert első szószólói Saint-Simon, Auguste Comte, Fourier és Proudhon voltak. Még a parlamentarizmus mintaállamában, Angliában is akadt híve, Brougham lord, aki az angol alkotmányt bíráló művében abból indul ki, hogy minden társadalmi osztálynak és érdekcsoportnak képviseletre kell találnia a parlamentben. «Előfordulhat — úgymond —, hogy egy ipari szempontból fontos kerületnek nincs annyi lakosa, mint amennyi egy képviselői mandátumhoz megkívántatik, már pedig szükséges volna, hogy

lakossága a maga gazdasági súlya miatt képviseltethesse magát a parlamentben. Az angol rendszer helytelenül jár el, amikor a népképviselet alapjának egyedül az ősi, városok szerinti beosztást teszi meg.»[1]»[7] Hogy napjainkban a funkcionális képviselet egyre szükségesebbé válik, azt a kontinentális parlamentarizmus válságának okaiból is ki lehet mutatni. Így például a proporcionális választásnak és a sok apró párt keletkezésének — amire a bajok forrását visszavezetik — voltaképen az a magyarázata, hogy *a lakosság nem általános politikai irányelvek, hanem érdekek szerint szervezkedik.* A funkcionális képviselet gondolata annál is könnyebben előtérbe nyomult, mert a demokratikus államokban, ha megtartják a kétkamarás parlamentet, a szenátusok, vagy felsőházak jobbára *csak duplikátumai az alsóháznak.* A szenátus — Mikszáth Kálmán találó szavaival élve — csak egy disztingváltabb megjelenésű kamara, amelynek nincs külön gyökere a tradícióban és a társadalomban.[168] Mint felesleges szervet kívánják éppen ezért a funkcionális képviselettel felváltani. Hogy ez általános törekvés, arra bizonyság, hogy ma már alig van felsőház, vagy szenátus, amelybe a különböző foglalkozási ágak, illetve elismert érdekképviseletek ne küldenének tagokat. Magyarországon is az 1926. évi XXII. t.-c. territoriális és érdekképviseleti alapon szervezte újjá a felsőházat.

Az alkotmányozó nemzetgyűléseken csaknem minden országban erősen kísértett a funkcionális képviselet gondolata. A *weimari nemzetgyűlésen* Delbrück azt indítványozta, hogy a Reichsrat tagjait felerészben a munkaközösségek válasszák és csak felerészben az egyes országok. A többségi szocialisták teljesen funkcionális alapon kívánták a második kamara felállítását. Javasolták, hogy ez a második kamara törvénykezdeményezési és minden ügyben vétójogot kapjon s ez a vétójoga csak abban az esetben ne érvényesülhessen, ha a törvény-

javaslatot ugyanabban a szövegezésben a politikai parlament három évvel később újra megszavazza. A szocialista indítvány szerint azonban bármelyik kamarának joga lett volna referendumot kérni. A szocialisták meg voltak győződve arról, hogy a népszavazás mindig ennek a második kamarának adott volna igazat. A javaslat megbukott, mert a középpártok «antidemokratikusnak» minősítették, a konzervatívok pedig a szellemi és fizikai foglalkozások képviseletének számbeli egyenlőségét követelték. A *bajor* alkotmányozó nemzetgyűlésen szintén felmerült a kívánság, hogy a Landtag mellett egy második, hivatási kamarát is létesítsenek, de nem tudtak megállapodni az egyes rendeknek juttatandó képviseleti arányban. A *szász* alkotmány előkészítésére kiküldött bizottságban ugyancsak javasolták egy hivatási kamara felállítását, amely (államtanács» néven működött volna. A javaslat azonban itt sem ment keresztül s az alkotmány mindössze egy országos gazdasági tanács létesítését írja elő mindaddig, amíg a birodalmi alkotmányban előírt kerületi gazdasági tanácsok megvalósulnak.

Érdekes különben, hogy *a németek már a háború alatt ki akarták próbálni a funkcionális képviseletet Lengyelországban,* amelynek így a kísérleti nyúl szerepét szánták. A terv szerint a középponti hatalmak által felállított Lengyelország parlamentjét hivatási alapon választották volna. A választók hat csoportban szavaznak s mindegyik csoportra egyenlő számú mandátum esett volna. Ez a hat csoport: szabadfoglalkozású értelmiség, nagykereskedők, kiskereskedők, önálló iparosok, ingatlantulajdonosok s azok a polgárok, akik községi adót fizetnek. A munkások ebbe az utóbbi csoportba tartoztak volna.

A weimari nemzetgyűlésen megvitatott eszmék hatással voltak a többi állam nemzetgyűlésére is. A *jugoszláv*

nemzetgyűlésen a szlovén katholikus párt javasolt egy második kamarát, amely hivatási alapon kétszáz képviselőből szerveztetett volna. Százat a különböző hivatási érdekképviseletek, százat pedig foglalkozási csoportok szerint egyéni szavazással választottak volna. Az indítvány szerint a két kamara, a politikai és a funkcionális, *teljesen egyenjogú lett volna,* csak az elsőhöz a politikai természetű, a másodikhoz a gazdasági és szociális ügyek tartoztak volna. Mindegyik kamara módosíthat a másik által elfogadott törvényjavaslaton s ha a módosításban nem egyeznek meg, akkor a törvényjavaslat együttes ülés elé kerül. Együttes ülés határozott volna a hadüzenet, békekötés, kereskedelmi szerződések, költségvetés, trónkérdés és alkotmánymódosítás tárgyában. A javaslat fölött érdemi vita is folyt, de nem tudták tisztázni azt a problémát, hogy milyen fórum ossza majd szét az ügyeket a két kamara között és döntsön a hatáskörről. A nemzetgyűlés el is vetette a javaslatot és egykamarás parlamentet fogadott el, a szkupstinát, amely «az egész népet képviseli és a szkupstina minden tagja minden társadalmi osztályt és hivatást képvisel».

Lengyelországban a szociáldemokraták indítványozták a nemzetgyűlésen, hogy a szenátus helyett egy ^unkakamarát» létesítsenek. Ez a kamara ugyanannyi képviselőből állt volna, mint a diéta. Három évre választották volna az ipari és mezőgazdasági munkások kiküldötteinek tanácsai, a szakszervezetek, a munkaadók és szellemi munkások szövetségei. A szellemi munkások közül azonban csak azok kaptak volna képviseltetési jogot, akik «vagy a tőkének, vagy az államnak dolgoznak». Ez a munkakamara *kezdeményezési, tanácskozási és vétójoggal bírt volna,* de csak azokban a kérdésekben, amelyek a dolgozó osztályok szociális viszonyait és a munka és a tőke kapcsolatát illetik. Hatásköre tehát, amely még az általános gazdasági kérdésekre sem

terjedt volna ki, jóval szűkebb, mint a német, vagy a jugoszláv nemzetgyűlésen javasolt funkcionális képviseleté. A nemzetgyűlés demokrata többsége azonban elvetette a javaslatot s ez volt a legfőbb oka annak, hogy a szociáldemokraták az alkotmány ellen szavaztak. Az 1926. évi lengyel alkotmánymódosításnál a szociáldemokraták megismételték indítványukat. A balti államok közül a *lett* alkotmányozó nemzetgyűlés foglalkozott egy hivatási alapon szervezett szenátus létesítésével, de a közhangulat, amely az átélt bolseviki tanácsrendszer miatt ellene volt minden ilyen szervezetnek, a terv elejtésére késztette a törvényhozást.

A funkcionális képviseletet eddig legnagyobb mértékben Olaszország valósította meg. Az 1928. évi alkotmánymódosítás szerint a parlament képviselőházát a funkcionális kamara váltotta fel.[16]» Ez a kamara 400 képviselőből áll. Nyolcszáz jelöltet terjesztenek fel 1:2:2 arányban a szabadfoglalkozásúak, a munkaadók és a munkavállalók szindikátusai a fasiszta nagytanácshoz, amely a jelöltek sorából összeállítja a választásra az országos listát. A fasiszta nagytanács gondoskodik arról, hogy a gazdasági érdekképviseleteken kívül egyéb, nemzeti szempontból fontos erők (egyetemek, kulturális intézmények stb.) megfelelő súlyhoz jussanak a kamarában. *A szenátust továbbra is megtartotta fasizmus,* mert — mondja az alkotmánymódosítást előkészítő (tizennyolcak tanácsa» — «ez a szenátus, amelynek tagjait a király nevezi ki, olyan méltósággal képviseli a haza történeti folytonosságát, hogy rajta minden módosítás megváltoztatta volna jellegét és ártott volna tekintélyének».[170] *Spanyolországban* a diktatúra épen akkor omlott össze, amikor a hivatási alapon létesített nemzetgyűlésnek meg kellett volna kezdenie munkáját. Ez a nemzetgyűlés az 1928 júniusában kihirdetett új alkotmány értelmében nem törvényhozó, hanem *csak konzultatív* jellegű testület

lett volna. Tagjai a városok és önkormányzati kerületek választott képviselői, a hazafias szövetségek vezetői, az egyházi méltóságok, nagyrangú tisztviselők, a király által kinevezett személyiségek, továbbá a korporációk képviselői. Csak azokkal az ügyekkel foglalkozhatott volna, amelyeket a kormány elébe terjeszt. Amíg ez a testület a régi parlamentáris kamarát váltotta volna fel, addig *a szenátus helyébe az alkotmány koronatanácsot szervezett,* amelynek tagjait részben a nagy szervezetek delegálták, részben a király nevezte volna ki. A «törvényhozásnak» ilyetén megszervezése a legnagyobb különbség az olasz és a spanyol korporatív berendezkedés között.

A funkcionális gondolat legújabb hódítását *Ausztriából* jegyezhetjük fel, ahol az 1929. évi alkotmánymódosítás egy *rendi tanács* — Ständerat — felállításáról rendelkezik, amelynek közelebbi szervezetét egy külön kiküldendő bizottságnak kell kidolgoznia. Már ugyan a forradalom után, az osztrák nemzetgyűlésen is felvetették a keresztényszocialisták egy «munkaparlament» tervét, de a javaslatot akkor kénytelenek voltak elejteni. A most tervezett rendi tanács megszervezésére vonatkozóan Seipel 1930 elején a keresztényszocialista párt elé javaslatot terjesztett, amelynek lényege az, hogy a nemzeti tanács, *a jelenlegi politikai kamara mellé egy külön gazdasági kamarát kell állítani.*[171] Ez a gazdasági kamara a lakosság hivatási tagozódásán épülne fel s benne a munkaadók és munkavállalók paritásos képviseletet nyernének. Seipel elgondolása szerint, amelyet a párt magáévá tett, a gazdasági kamara messzemenő autonómiával rendelkeznék úgyannyira, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben *a törvényhozás jogát is megkapná.* Ez a jog úgy értendő, hogy a gazdasági jellegű törvényjavaslatokat először a gazdasági kamara tárgyalná s ennek határozatai a nemzeti tanács elé kerülnének. A törvényjavaslat csak akkor válnék törvénnyé, ha róla

a gazdasági kamara és a nemzeti tanács egybehangzó határozatokat hoz. Ebben az esetben természetesen feleslegessé lenne a második kamara szerepét játszó jelenlegi szövetségi tanács. Helyette a Seipel-javaslat a tartományfőnökök kollégiumát ruházná fel azzal a joggal, hogy a törvényhatározatokat egyszerű többséggel újabb megtárgyalás végett egyízben visszaküldheti a kamarákhoz.

A funkcionális képviselet elméletének ma már rendkívül gazdag irodalma van s a fasizmus teoretikusai mellett a kiváló gondolkodók egész sora — Spann, Jelűnek, Lavergne, Valois stb. — száll síkra mellette. Általános felfogás, hogy a funkcionális képviseletben nagyon helyes az alapgondolat s a rajta felépülő tanácsrendszer *igen hatásos korrektivuma lehet a parlamentáris kormányzásnak.* Azokban az országokban pedig, ahol a szindikalizmus különösen nagy erőt képvisel — figyelmen kívül hagyva minden elméleti megfontolást — még a *gyakorlati politikai szempontok* is javasolhatják, hogy a «szuverén» parlament mellett valamelyes funkcionális képviseletnek is helyet adjanak. Poincaré a francia kamara 1928 június 7-iki ülésén, amikor beterjesztette az országos gazdasági tanács felállítására vonatkozó törvényjavaslatot, éppen a gyakorlati szempontokkal érvelt. «A szakszervezeti és egyéb szindikális törvények — úgymond — a közgazdaságban és a társadalmi erkölcsökben forradalmat idéztek elő, amely magában véve szerencsés és termékeny, de amelyet ezentúl, ha nem akarjuk, hogy téves vágányokra sodródjék, összhangba kell hozni a parlamentáris rendszer normális működésével.» Vannak azonban irányok — s ide sorozhatjuk a keresztény szociológusok zömét, — amelyek sokkal mélyebbre ágyazzák a funkcionális képviselet megalapozását, amennyiben ettől várják nemcsak a társadalmi demokrácia megvalósítását, hanem *a szociális igazságosságnak pozitív jogsza-*

bályokkal való érvényesítését. Így például Horváth Sándor, a magyar dömés filozófus szerint leginkább *a rendi parlament pótolhatná a keresztény államot*,[172] amelynek kritériuma az, hogy a magántulajdonnal nem rendelkezők mindenkor munkához jussanak és a tulajdonosok valóban átadják fölöslegüket a társadalmi közösség rászoruló tagjainak.

V. rész. Egyén és társadalom.

XI. FEJEZET.

A szociális igazságosság.

A MEGELŐZŐ fejezetekben eleget tettünk ama célkitűzésünknek, hogy ismertessük Európa háborúutáni alkotmányainak szociálpolitikai és gazdasági rendelkezéseit. Most az a feladat vár reánk, hogy megpróbáljuk lemérni: mi az értékük ebben a vonatkozásban az új alkotmányoknak. Az értéket kutatva tetszetős megoldásnak kínálkoznék az, hogy vegyük sorba azokat az országokat, amelyeknek alkotmányait tárgyaltuk s nézzük végig, mi valósult meg az alkotmányok rendelkezéseiből. Ezt a megoldási módot azonban el kell hárítanunk magunktól, mert hiszen ha számba is vennők egész Európa szociális törvényhozását, legfeljebb azt állapíthatnék meg, hogy az egyes államok milyen mértékben teljesítették az alkotmányban foglalt ígéreteiket. Maguknak az alkotmányoknak értékességét vagy értéktelenségét ez semmikép sem döntené el, mert írott alkotmány nélkül és az alkotmánytól függetlenül is lehetséges szociálpolitikai törvényhozás, amint hogy volt akkor is, amikor ez esetleg egyenesen az alkotmány szelleme ellenére történt. Annak a deklarációnak értéke, hogy «mindenkinek joga van a munkához», nem abban rejlik, hogy valóban joghatást fűztek-e hozzá, hanem abban, hogy az államhatalom ma már elismeri a munkához való jogot és kötelességének tartja munkához

is juttatni a dolgozni akarót. Annak az igazságnak elismerése ez, hogy az egyén az emberhez illő megélhetésért él társadalomban, ahhoz pedig, hogy élhessen, ha nincs vagyona, munkára van szüksége. Kivételt kellett tennünk mindenesetre azokkal a törvényekkel, amelyek csakis az alkotmány rendelkezése folytán jöhettek létre s ezért terjeszkedtünk ki például a tulajdonjoggal és a gazdasági alkotmánnyal kapcsolatban a törvényhozásra is.

Az alkotmányok igazi értékét abban kell látnunk, hogy i. *igen nagy pedagógiai jelentőséggel bírnak;* 2. *irányt jeleznek a szociális jogok garantálásának folyamatában.* A weimari nemzetgyűlés rendelte el egyedül, hogy a népiskola utolsó osztályának elvégzése után minden tanulónak adják oda útravalóul az alkotmány egy példányát (148. §.), de ahol erről nem intézkedtek, ott is ápolják és erősítik az alkotmányok a társadalomban azt a közszellemet, amelyet az alkotmányban megjelölt ideáloknak kell eltölteniök. De ezenkívül — mint Kaas Albert hangsúlyozza — «az egyes nemzetek jogi gondolkozása és alkotmánya nem fejlődik a többi nemzet életnyilvánulásaitól elszigetelten. A különböző alkotmányos eszmék egymást kölcsönösen befolyásolják és a fejlődést egymásra hatva munkálják».[173] Az a tétel, hogy «a tulajdon kötelez», beleivódik az újabb nemzedékek leikébe s előbb-utóbb kialakul egy olyan egységes közvélemény, amely minden alkotmánybiztosítéknál nagyobb hatállyal gátolja meg a tételt sértő állami vagy egyéni ténykedések tűrését. Az a tétel, hogy a munkavállalóknak joguk van szervezkedni, közmeggyőződéssé válik, amelyet a hatóságok nem negligálhatnak. Az alkotmányoknak ez a nagy nevelő hatása sokkal értékesebb mozzanat, mint az a körülmény, hogy mennyire váltották valóra az egyes államok a deklarált elveket. Közelebb hozza ezzel az alkotmány az államot is az egyénhez, amely nemcsak védel-

mezőjét, hanem gyámolítóját és érdekei előbbrevivőjét kezdi látni az államban. Az, hogy egynémely alkotmányban bizonyos radikalizmus nyilatkozik meg, önmagában még nem baj, mert hiszen «egy-egy igazi történelmi gondolat születésekor gyakran jelentkezik radikális formában, amely később, ha megvalósult és az életet átidomította, az utókor előtt talán, mint szabadelvű, sőt mint konzervatív gondolat fog feltűnni».[174]

Az új alkotmányok, amikor az államhatalmak viszonyát technifikálják, ugyanakkor az egész társadalmi életet organizálni kívánják s épen ez az utóbbi törekvésük az, ami egészen új bennük, ami túlvezet a jogállam fogalmán. Az államhatalmak viszonyának technifikálása ugyanis, mint az első fejezetben rámutattunk, valójában csak jogi, tételes szabályozását jelenti azoknak az eljárási módoknak, amelyek a gyakorlatban már úgyis érvényesültek. Amíg azonban a jogállam a «természetes» fejlődés és a «saját törvényszerűséggel» folyó gazdasági élet passzív szemlélője volt, addig most olyan állam jelenik meg előttünk, amelynek *határozott gazdaságfilozófiai céljai vannak* s ezek megvalósítása érdekében — Sombart szavával élve — «gazdaságművészeti» rendelkezéseket hoz. Ez a sajátosság, néhány alkotmányt leszámítva, éppúgy megtalálható a «polgári», mint a fasiszta és a szovjetalkotmányban. Ha pedig azt nézzük, hogy ennek a gazdaságfilozófiai beállítottságnak mi az alapgondolata, akkor valamennyinél azt találjuk, hogy *a szociális igazságosság.* Az igazságosságnak ezentúl nemcsak az emberek egymásközti viszonyát kell szabályoznia, hanem az igazságosságnak kell megállapitania az emberek viszonyát a társadalomhoz is akként, hogy a *közjó,* vagyis a kultúrember igényeinek és követeléseinek összfoglalata, biztosítva legyen. A társadalomnak a szociális igazságosság alapján joga van megkövetelni, hogy az államhatalom gyakorlói és a közösség minden tagja minden cse-

fekvésükben az általános jót tartsák szemelőtt, mert csak így érvényesítheti mindenki a maga emberi jogait és folytathat az emberi méltóságnak megfelelő életet.

Pipkin, aki mintaszerű tudományossággal feldolgozta Anglia és Franciaország 1900-tól 1926-ig terjedő szociális törvényhozását, tanulmányának végső szellemtörténeti megállapításaként ezt írja: *«A szociális igazságosság nyomult az államcélok között az első helyre,* mert az egyének és csoportok etikai alapon követelnek olyan feltételeket, amelyek lehetővé teszik a jó életet...»[176] Az új alkotmányok is kimondottan a szociális igazságosságot vallják a legfőbb normának, amely szerint a társadalmi életet be kell rendezni s amely normának érvényesítője az államhatalom. De — anélkül, hogy bővebben kitérnénk az állam személyiségi vagy funkcionális felfogásának tárgyalására — tényként rögzíthetjük meg, hogy az új alkotmányok *az államban már nem öncélt, hanem eszközt látnak.* Hobhouse épen ezt minősíti a demokrácia legfőbb vonásának. «A metafizikai szemlélet — úgymond — öncélnak tekinti az államot, a demokratikus vagy humanitárius szemlélet eszköznek. A demokratikus szemlélet előtt az állam kettős értelemben szolgálója az emberiségnek: aszerint ítéljük meg, hogy mit tesz tagjai megélhetéséért és hogy milyen szerepet játszik a nagy emberi társadalomban. A metafizikai szemléletben az állam az erkölcsi érték egyedüli őrzője. A demokratikus szemléletben a szuverén államnak alá kell rendelnie magát a világközösségnek.)»[17]»

Duguit szerint a fejlődés az állam fogalmának *átalakulását* hozza magával. Az állam nem marad meg — úgymond — az a szuverén hatalom, amely csak parancsol, hanem a hatalmat gyakorló egyének csoportjának tekintetik, akiknek ezt a hatalmat a köz érdekében kell gyakorolniok. A hatalom birtokosainak az a kötelességük, hogy megszervezzék a közszolgáltatásokat s biztosítsák

és ellenőrizzék ezen szolgáltatások működését.[177] Laski ugyanígy: «Amit az állam személyiségének neveznek, az, ami a tényeket illeti, mindig az állam kormányának a személyisége volt».[178] A modem államkoncepció — mondja egy másik helyen Duguit — az államot «közüzemnek» tekinti, amelynek nemcsak jogai, hanem kötelességei is vannak aközzel szemben.[179] A közjognak ilyen átalakulására, amelyet maga az élet hoz magával, Duguit a legfontosabb bizonyítéknak *a köztisztviselők és az államkincstár erkölcsi és anyagi felelősségének fokozódását* mondja. Az új alkotmányok szintén bizonyságot tesznek e felfogás mellett. Alig találunk közöttük olyat, amely ne hangsúlyozná a köztisztviselők felelősségét. Általában deklarálja a német (131. §.) és az osztrák (23. §.) alkotmány. A lengyel (121. §.), a litván (20. §.), a görög (26. §.) és a török (94. §.) alkotmány azt is kimondja, hogy a köztisztviselők a hivatali ténykedésük közben elkövetett törvénysértésekért és károkért minden előzetes engedély és felhatalmazás nélkül a rendes bíróságnál perbe foghatók. A legmesszebbmenően rendelkezik a finn alkotmány: «A köztisztviselők felelősek minden rendelkezésért, amelyet foganatosítottak, vagy amelynek meghozásához hozzájárultak. Az előadók szintén felelősek mindazon határozatokért, amelyeket előterjesztésük alapján hoztak, hacsak nem jegyezték meg a jegyzőkönyvben ellentétes vélekedésüket. Mindenkinek, aki bármilyen hátrányt szenvedett valamely tisztviselő törvénytelen rendelkezése vagy hanyagsága folytán, jogában van a törvény rendelkezéseinek megfelelően az illető tisztviselő ellen keresettel élni és büntetését és kártérítésre ítélését követelni. (93. §.)

A szociális igazságosságnak államcéllá való emelkedésével olyan feladatai támadtak az államnak, amelyeket a régi alkotmányok nem ismertek. Az államhatalom ehhez mérten a passzív jogok helyett *aktív jogokat* igé-

nyel magának. A jogcím, amelynek alapján az állam gazdasági és szociálpolitikai rendelkezéseket foganatosít, kétségkívül az a meggyőződés, hogy a gazdasági és a társadalmi élet *irányítható.* Amíg a jogállam beéri a rendezéssel, addig a kialakulóban levő szociális állam irányítani akar. Ez az új állam szakít azzal a felfogással, hogy a társadalmi élet rendjét determinált, az emberi akarattól független erők alakítják. Mert — mutat rá Balás Károly — «az immanens, bennrejlő társadalom-gazdasági törvény fogalma semmi egyéb a babonás fátum fogalmának modem alakjánál... Valamint ma megmosolyogjuk és babonásnak tartjuk az ókor fátumában való hitet, ugyanez lesz sorsa a bennrejlő társadalom-gazdasági törvényekben való hitnek is».[180] Valóban, amint a szellemtudományok Rickert és Dilthey vezetésével kivonták magukat a természettudományok uralma alól, éppúgy bontakozik ki napjainkban a közgazdaságtan a biológiai naturalizmus és a gazdasági materializmus jármából. A gazdaságtudomány nagy úttörői és hivatott képviselői különben — figyelmeztet Heller Farkas[181] — mindig tisztában voltak azzal, hogy a gazdasági élet törvényszerűségeinek felismerése nem jelenti azt, hogy a gazdasági életben az erkölcsi elvnek nincs keresni valója. A történelmi materializmusnak és a pozitivizmusnak, mint «filozófiának» bukásával ma már általánosan elismert tétel, hogy *a társadalmi fejlődés legnagyobb tényezője az emberi akarat.* A társadalomtudományokat művelő egyetemi professzorok 1928. évi zürichi gyűlésén a közelmúltban még elképzelhetetlen bátorsággal adott kifejezést ennek Wemer Bruck, mondván: «Mi közgazdászok azért vagyunk, hogy szervezeteket teremtsünk az emberek szociáletikai és gazdasági szükségleteinek célszerű kielégítésére. Ez a mi feladatunk s nem csupán az, hogy a tudományt öncélként műveljük».[182] Kissé nyers formulázás ez, de igazságot

tartalmaz, mert hiszen a tudomány öncélúsága nem abszolút, hanem csak *relatív*.[183] Az öncélúság lígyanis csak annyit jelent, hogy a tudományos kutatás mentesítse magát a különböző érdekek befolyása alól, mert csak így biztosíthatja függetlenségét és elfogulatlanságát, ami egyedül vezethet el az igazságokhoz. A felfedezett igazságok alapján azonban ítéleteket alkotunk s a gyakorlati életben ezekre építünk. A tudományt tehát bajos elvonatkoztatni a gyakorlati feladatoktól s ami épen a gazdasági tudományokat illeti, azok kiemelkedő művelői egyáltalán nem vallják az abszolút öncélúságot. A gazdaságtan tudományának — mondja többek között Surányi-Unger Tivadar — az a feladata, hogy «a való közgazdasági élet összefüggéseinek megismerése alapján a gyakorlati közgazdasági bajok lehető enyhítésére tanítson meg bennünket».[184]

Az új alkotmányok mind az emberi akarat szupremációját vallják s ezzel a szocializmusnak azt az eszméjét teszik magukévá, amelyet Erődi-Harrach Béla ekként formuláz: «a társadalmi fejlődés necsak a gazdasági hatóerőknek legyen alávetve, azaz a társadalom rendjében ne a gazdasági erők mechanikus hatása jusson kifejezésre, hanem *a társadalmi rend az igazságosság egyetemes érvényrejutásával alakuljon ki,* az okosság, az értelem szerint legyen a társadalom berendezve».[185] Az új alkotmányokban stipulált állam akaratának arra kell irányulnia, hogy keretében minden alattvaló megtalálja az emberhez méltó lét feltételeit. Ennek a célnak szolgálatában az állam beavatkozási jogot kap a gazdasági életbe, ami egyértelmű a termelésnek *közellenőrzés* alá való helyezésével. A szocializálási kísérletek, amelyekkel egyes országokban megpróbálkoztak, nem váltak be, de ez mitsem változtat azon a tényen, hogy többé nem térünk vissza a XIX. század értelmében vett «szabad» gazdálkodáshoz. Beigazolódott azonban, hogy csak *maga*

a termelés tud alulról felfelé építve olyan szerveket teremteni, amelyek megfelelnek a szociális államra váró feladatoknak. A munkaadók és munkások két oldali szervezkedése, amely mellett a szabadfoglalkozásúak és a fogyasztók is megteremthetik a maguk érdekképviseleteit, valamilyen korporatív berendezkedés felé visz, amely az emberi lehetőségekhez mérten magában rejti vagy további utat mutat a szociális béke biztosítására. Az állam nem maga fog szervei útján gazdasági rendelkezéseket tenni, hanem *törvényben ró a gazdasági csoportokra kötelességeket,* amelyeknek teljesítéséért az autonómiával felruházott testületek felelősek. Ezeknek a kötelességeknek a kirovása természetesen nem nyers parancs útján történik, hanem *az érdekeltek meghallgatásával,* mert a magának utat törő új államfelfogás szerint «akár individuális, társulási vagy területi egység legyen is az érintett érdek, a szuverén akarat kialakításánál megfelelően és hatásosan kell képviselve lennie».[188]

A szociális állam vezetőelve nem a gazdasági szabadság, hanem az igazságosság, amely mindenkinek megadja a magáét. Az államhatalom ennek érdekében közbelép a konfliktusokba és a jövedelemeloszlás «igazságos» szabályozása érdekében szociálpolitikai törvényeket hoz. A szociálpolitikának természetesen vannak határai, mert hiszen a termelésnek efficiensnek kell lennie, de éppen ezért *állandó törekvés* is, amely munkáját sohasem érezheti elégnek és befejezettnek.[187] A közösségi eszméből következik, hogy a szociálpolitika nemcsak egy rendre, hanem az egész népre kiterjesztendő. Dékány István helyesen mutat rá,[188] hogy a szociálpolitikának a jövőben kétféle, elvileg párhuzamos feladatot kell látnia maga előtt, vagyis területe elvileg két részre oszlik: i. *a szervezés, 2. az ápolás* területére. A mesterséges társulások szervezése mellett nem szabad megfeledkeznie

a természetes közösségek — ilyen például a család — ápolásáról, amelyektől a szervezés idegen.

Az új alkotmányok a szociális igazságosság eszméjét képviselik s a társadalmi haladás eszményét egy olyan közösségben határozzák meg, amely *a szabadságon alapszik, de amikor elismeri az egyén jogait, felsőbbrendűvé teszi a közérdeket, elismeri az államon belül alakult szervezetek jogait, de az államnak adja a legfőbb jogot, hogy mindenki javáért az igazságosságnak érvényt szerezzen.* Ez a fejlődés sokban igazolja Laski pluralisztikus államelméletét,[189] amely tagadja az állam szuverén egységét. Szerinte az egyes ember igen sok különböző szociális kötelékben él: tagja egy egyháznak, szakszervezetnek és sok más társulatnak, amelyek esetenként különböző erővel befolyásolják. Az államra ezen elmélet szerint csak azért bízatott rá a hatalom, hogy a lehető legszélesebb alapon kielégíthesse vagy megszervezhesse az emberek szükségleteinek kielégítését. *Nincs hatalma magának a hatalomnak kedvéért;* sőt nem is a rend érdekében van hatalma, melynek kikényszerítésére a hatalom képesíti, hiszen a rend nem a legfőbb jó, hanem csupán eszköz magánál felsőbbnek tekintett javaknak elérésére.»[190] *Az állam csak szervezet, mint bármely másik,* amely bizonyos funkciók ellátására van rendelve. S a mai ember már valóban abból a szempontból bírálja az állam formáit, hogy megtalálja-e benne jogos vagy jogosnak tartott szükségleteinek kielégítését. «Az állam fogalma — írja Vass József — abban a mértékben kezdi elveszteni régebbi bálványszerű felmagasztaltságát, amely mértékben a társadalom közeledik az államhoz. Ennek a jelenségnek következménye, hogy egy évszázad alatt két ellentétes áramlat nézői lettünk. Az egyik a társadalom elállamosítása volt az állami mindenhatóság tanának idejében, a másik az állam eltársadalmasítása, olyan fejlődés, amely a demokratikus eszmék előrohanásával

feltartóztathatatlan... Hogy mi lesz, ki tudja azt? Egy bizonyos, hogy az alakulás sötét mélységeiben valami készül s az is bizonyos, hogy az alsóbb rétegek kimondhatatlan nyomora, elhagyatottsága és vigasztalansága nem állhat fenn maradandóan.»[191]

XII. FEJEZET.

Az «emberi jogok» fejlődése.

Az új alkotmányok a szociális igazságosságnak megfelelően a közjót fölébe helyezik az egyéni érdekeknek, de ugyanakkor *elismerik az egyén önértékességét is,* mert «alapjogokat» biztosítanak az állam polgárainak. Ezt az alkotmányfejlődést már jóelőre meglátta Concha Győző, aki csaknem félszáz évvel ezelőtt írta, hogy «a jelenkor egy új közületi szervezkedés jeleit mutatja, amelynek végeredménye az egyénnek és a köznek egyenlő elismerése leend».[192] Dehát vannak-e alapjogok s mi maguknak az alapjogoknak az «alapja»?

A pozitivista szociológizmus vonta kétségbe az alapjogok létezését, de tévesen, mert ha a szociológia valóban a pozitivizmus módszerével dolgozik, éppen neki kell megállapítania, hogy *az emberiség ragaszkodik az alapjogokhoz,* vigye azokat vissza akár a teremtő Istenre, akár az emberi természetre. A pozitivista szociológia éppúgy tévedett itt, mint amikor «pozitív erkölcstant» akart összeállítani. Szabályokat és szabályszerűségeket kibogozhatott az erkölcsi életben, de nem küszöbölhette ki azt a valóságot, hogy a szabályok kötelező erejét a világnézet adja meg. «Minden emberi élet — hangoztatja Paul Bureau — egy tudatos vagy észrevétlen metafizika gyakorlati átélése s remélni lehet, hogy ez az állítás, amelyet annyira támadtak a XIX. században, hamarosan nem talál ellenmondásra egyetlen

szociológusnál sem, aki valóban méltó erre az elnevezésre.»[193] A francia forradalom deklarációját sem döntötte meg a pozitivizmus, csak azt mutatta ki, hogy *a deklarált alapjogok skálája változó.* Igaza van Aulardnak: az 1789—93-as lista nem évült el, csak a szociális élet fejlődése újabb jogokat hoz felszínre, amelyeket meg kell védeni.[194] Az az államkoncepció, amelyet az új alkotmányok tükröznek vissza, nincs ellentétben a Rousseau-féle elvekkel, csak kiterjeszti azokat az igényeket, amelyeket az egyén támaszt a szabadságáról való részbeni lemondás fejében a társadalommal szemben. Logikus folyamat ez, mert mint már Concha Győző rámutatott, a francia forradalom után azok, akik a jogi egyenlőségnek társadalmi és állami téren hasznát nem vehetik, így okoskodnak: «Az állam csak a köziilet váza, életfunkciói az egyének szabadra hagyott viszonyaiban folynak le, ezeket kell a *tényleges egyenlőség* elvének megfelelőleg átalakítani».[195]

A XVIII. század végén az emberek, hogy megszabaduljanak az «ancien régime»-től, segítségül hívták a természetet, amelyről értelmük, a «ráció» világosította fel őket. Az az emberi értelem, amelyben teljesen megbíztak. Az ész nevében fogtak hozzá a társadalom újjáépítéséhez. Olyan társadalmat akartak, amely egyetemes érvényű szabályokhoz igazodik. Szabályokhoz, amelyek megőrzik érvényességüket minden időkre és minden országra. Így született meg az emberi jogok deklarációja, amely Rousseau tanításából fakadt. «Az emberek *szabadnak és egyenlő jogúnak* születnek és maradnak .. .» (1. §.) «A szabadság abban áll, hogy az ember mindent megtehet, amivelnemárt másnak.» (4. §.) Az embertermészeti jogának gyakorlásában tehát nem talál más korlátokat, mint azt, hogy a társadalom többi tagjait se fossza meg ugyanazon jogok élvezetétől. Az az ideál, amelyet a deklaráció tiszteletben akar tartatni, az egyenlő egyének egyenlő jogai.

Az ellenhatás korán megnyilatkozott. Angliában Burke, Németországban Savigny, Franciaországban de Bonald és de Maistre támadja. Nem fogadják el, hogy a társas életben az egyén legyen az ok, még kevésbbé, hogy a cél. Bonald és Maistre tiltakozik ama gőg ellen, mintha papirosból lehetne megcsinálni az állam alkotmányát. De nemcsak a theokraták fordultak a deklaráció ellen, hanem még erőteljesebben a pozitivizmus. «A pozitív állapotban — írja Auguste Comte — a jog eszméje visszahívhatatlanul eltűnik; mindenkinek kötelességei vannak az egésszel szemben, de senkinek sincs semmiféle voltaképeni joga. Más kifejezéssel, senkinek nincs más joga, mint az, hogy mindenkor megtegye a kötelességét.»[194] Comte tehát annyira támadja az egyéni jogokat, hogy még *a jog eszméjének értékét is tagadja.* A rosszul értelmezett pozitivizmus nyomán Franciaország legnagyobb szellemei minősítik a forradalom deklarációját minden baj eredendő forrásának. «Az a priori elvek, — így Taine — az emberi jogok doktrínája, az a hiedelem, hogy az alkotmány ilyen vagy olyan formájától függ a társadalom üdve, még mindig megfertőzik politikai életünket éppúgy, mint 1790-ben és 1848-ban.» Majd egy másik helyen: «A francia forradalmat akként foghatjuk fel, mint az erkölcsi tudományok első alkalmazását az emberi dolgokra; ezek a tudományok 1785-ben még alig bújtak ki a burkolatból; módszerük rossz; a priori keletkeztek; következtetéseik korlátoltak, elsietettek, hamisak .. .»[197] Ami az alapgondolatot illeti, hasonlóképen vélekedik a modemek között Duguit is. Szerinte egyáltalán nincs jog, csak jogi helyzetek s az egyén belejut ilyen helyzetekbe, amelyeket az állam a «társadalmi összefüggőség» — interdépendance sociale — alapján felismer és tárgyi jogszabályba foglal.[198] Mindezekkel szemben Bouglé, Durkheimnek ez a kitűnő tanítványa, helyesen mutat rá: ahhoz, hogy az

egyén teljesítse szociális funkcióit, kell az is, hogy *akarja a társadalmat.* Ha pedig akarja, akkor nyilván azért, mert értéket lát benne.[199] Vagy mint Laski mondja, az, hogy bármely adott normának engedelmeskedjem, legalább részben attól függ, hogy az *én jómnak* abban az engedelmességben való bennrejlését elismerem-e.[200] A társadalomnak értékkel kell bírnia, hogy vállaljuk azokat a feladatokat, amelyeket a társadalomban való élés ró reánk. Érték pedig a társadalom akkor, ha ideált valósít meg.

Ilyen ideálokat állít fel a természetjog. A modem szociológia ugyan arra törekszik, hogy az ideált is a társadalom funkciója gyanánt ragadja meg, mert a kollektív öntudat mozgásából származtatja a természetjog eszméit. Bouglé szerint ideál az, ami a jognak erkölcsi erőt ad, ami «rákényszeríti» magát az emberekre, amit nem mernek megtagadni, mert enélkül, úgy hiszik, megszűnnék a társadalom. Az ideál, folytatja Bouglé, az öntudatok érintkezéséből származik.[201] A magasabb értékek mint objektív dolgok jelentkeznek. Van egy csomó értékítélet, amely igaz mindenki számára s amely előtt mindenki meghajol. Adott korban reánk kényszerítik magukat, a társadalom struktúrájából erednek, összefüggésben vannak vele s ez a társadalmi realitással való összefüggésük magyarázza meg imperatív jellegüket. Helyesen feleli azonban rá Davy, hogy «ha azok az ideális szabályok, amelyeket rendesen a természetjog parancsai alapján szerkesztenek, a priori rákényszerítik magukat minden egyénre, ez onnan van, hogy ezek a szabályok *az egyénen kívül szereztek érvényességet és felsőbbrendűek nála».*[201]

Az összehasonlító jog hisztorikusai úgy látják a jogfejlődést, hogy az *a státusból a szerződés felé* vezet. Az ideál, amely felé tartunk, a társadalomnak olyatén megszervezése, *«mintha»* a társas élet szerződésből eredne.

«A két részről szabadon megvitatott és híven végrehajtott szerződés lesz az emberi jog végső alapja — mondja Leon Bourgeois, a szolidarizmus teoretikusa. Ott, ahol a dolgok szükségszerűsége anélkül hozza kapcsolatba az embereket, hogy akaratuk előzetesen megvitathatta volna rendezendő viszonyaik feltételeit, a törvény, amely meg fogja szabni ezeket a feltételeket, nem lehet más, mint *annak a megegyezésnek interpretálása, amely előzetesen létrejöhetett volna* az egyének között, ha egyenlően és szabadon egyezkedhettek volna... A *quasi-szerződés* nem más, mint az a szerződés, amelyhez a felek visszaható erővel később járultak hozzá.»[203] Azok a cáfolatok tehát, amelyek Rousseau naív elgondolása, a Contrat social *történeti* valósága ellen támadtak, céljukat tévesztették, amikor azzal a társadalmi «szerződésre» támaszkodó jognyilatkozat értékét is csökkenteni kívánták. Az emberi jogok deklarációja csak átalakult, kibővült, de továbbra is hatótényező a társadalom fejlődésében.

Az új alkotmányok is a történeti fejlődés gyümölcsei és szerves összefüggésben állnak a francia forradalom deklarációjával. Mert csak látszólagosságra támaszkodik az az ellenvetés, hogy egyes alkotmányok rendelkezései tagadják az individualista természetjogot. A tulajdonjog korlátozása, a szindikális mozgalom elismerése, a munkásokat védő törvények kilátásba helyezése, sőt még a szocializálási törekvések is valójában arra irányulnak, hogy *megvédjék az egyént.* Azt az egyént, aki különben a gazdasági kényszerűség nyomása alatt megfosztatnék emberi jogaitól, a gyermek a családban, a munkás az üzemben. A jog szocializálásának vagyunk tanúi, amely szocializálás kiterjeszti a jog körét a gazdagról a szegényre, a tőkésről a bérmunkásra, a férfiről a nőre, az apáról a gyermekre, vagyis részesíti a jog áldásaiban a társadalom minden tagját. *A helyesen értelmezett szó-*

cializmus ugyanis nem más, mint a helyesen értelmezett, logikus individualizmus. Ez a szocializmus a szellemi, erkölcsi és anyagi javak olyan egyensúlyát kívánja megteremteni, hogy minden egyén, ha eleget tesz hivatási kötelmeinek, értelmes és szabad lényhez illően dolgozhassék, táplálkozhassék, lakhassék, öltözködhessék és szórakozhassék, fejleszthesse szellemi képességeit, kinyilváníthassa akaratát, gyakorolhassa az erényt, aggodalom nélkül otthont alapíthasson s gyermekeinek olyan nevelést biztosíthasson, amely arányban áll az igazi emberi jogokkal. Csak a liberalizmus hajszolta a szabadság jelszavával egyedül a politikai és gazdasági szabadságot, amely azután még az emberi személyiségben rejlő elemi egyenlőséget is megbontotta és testvériség helyett csatasorba állította egymással a társadalom tagjait. A szabadság pedig — mutat rá pregnánsan Erődi-Harrach Béla — mindenekelőtt más és mindenesetre több. «A társadalomban *a szabadságnak nem a quantitativ, hanem a qualitativ eleme a fontos,* ez hangsúlyozandó és ezt kell keresni annak alakulásában. Ez a szabadság állapot, mely az egyenlőség lehetőségét teremti meg az egyének és minden egyén számára, hogy képességeit a szociális kötelességnek és felelősségnek tudatával kifejthesse a társas viszonyokban. A szabadságnak tehát nem a természeti, hanem a társadalmi viszonyokban van jelentősége.»[204] A szocializmus nagy szellemei is azt hirdetik, hogy a szociális igazságosság intézményes biztosítása hozza meg mindenki számára az igazi szabadságot. MacDonald szerint «a szocializmus maga az individualizmus elmélete, mert a szocialisták azt vallják, hogy az ember csak a szocializmusban lehet igazán szabad».[204] «Azon a napon — olvassuk Jaurésnél — amikor megvalósulnak a jogban a szocializmus által kívánt átalakulások — a tulajdonjog korlátozása, a társadalmi biztosítás stb. — az egyén jogai, az emberi személy jogai jobban garantál-

tatnak kivétel nélkül minden egyén részére. A szocializmus a legnagyobb tömeg részére az igazi szabadság.»[206]

Ahhoz, hogy a társadalmi viszonyokban is érvényesüljön a szabadság, átalakulások szükségesek az intézményekben, amit az új alkotmányok vallanak. Nincs szó tehát az emberi jogok deklarációjának megtagadásáról. Annyira nincs, hogy minden országban, a mienkétől nemrégen még különböző civilizációkban is egyre jobban sürgetik vagy már meg is valósították az emberi jogok deklarálását. Az egalitárius ideál nyilatkozik meg a tanulmányunkban tárgyalt török alkotmányban is, bizonyságául annak, hogy a természetjog elvei általános elismertetésre találnak. A demokratikus fejlődés különben is a természetjogra támaszkodik, mint legitimáló erőre. Minthogy pedig a kereszténység szociális erkölcstana a természetjogon alapszik, ebből következik, hogy az új alkotmányfejlődés voltaképen *a kereszténység tanítását viszi közelebb a megvalósuláshoz.*

A keresztény társadalombölcselet ugyanazt vallja, mint az új alkotmányok praeambulái, hogy t. i. az állam az a legtökéletesebb társaság, amelynek a *közjót* kell szolgálnia, közjón értve azt, hogy minden ember megtalálja az emberhez méltó lét eszközeit. «Az állam nem azért létesült — deklarálja XIII. Leó — hogy az ember abban *célját* találja, hanem, hogy megtalálja a tökéletességéhez szükséges *eszközöket.*» A keresztény társadalombölcseletnek nem lehet ellenvetése a demokrácia ellen, hiszen — mint Chénon kimutatja[207] — az egyházatyák sohasem hirdették az uralkodók «isteni jogon való» uralmát. Semmi akadálya sincs annak, hogy a katholikusok magukévá tegyék Suarez tanítását aki szerint *«.omnis potestas a Deo per populum* származik, tehát a hatalom maga Istentől ered, de a hatalom hordozóit a nép delegálja. Ezt a tételt veszi át klasszikus tisztasággal az ír alkotmány. Azt, hogy a termelés a szükségletekhez mérten

és a közösség érdekében történjék, a keresztény szociáletika is megkívánja, az a gazdaságelmélet, amelyet Wemer Sombart a voltaképeni «richtende Nationalökonomie» jelzővel lát el. *A tulajdonjog a keresztény felfogás szerint sem korlátlan és határtalan.* A földi javaknál — mondja Szent Tamás — a lényeges és teljes jog a teremtő Istené, az átszármaztatott és alárendelt jog az emberé. Az ember sajátjaként birtokolhat, de a különböző javak használása már nem személyes és másokat kizáró. A szükségben levők számára a javak közössé, válnak. Egy jelenkori nagy szociáletikus, Garriguet szerint más fölöslegének elvétele annyira joga a szükséget szenvedőnek, hogy nem is volna szabad őt e joga gyakorlásában akadályozni; a törvények szigorúsága ebben a tekintetben csak azzal menthető, hogy elejét kell venni a visszaélésnek egy ilyen kérdésben, ahol annyira könnyű a megtévedés.[208] A magántulajdonra — Horváth Sándor kifejezésével élve — *«rá van táblázva az egész emberiség használati joga».*[209] Akinek nincs gyümölcsöző tulajdona, annak joga van munkához, a tulajdonos pedig jövedelméből az egész fölösleget köteles odaadni embertársainak. A birtoklás és igazgatás joga eszerint kizárólag a tulajdonosé, de *a javak rendeltetése már mindenkor a szociális jólét,* a közjó előmozdítása. A vagyonszerzés joga tehát megáll ott, ahol a jogot tovább már csak a közjó ártalmára lehetne gyakorolni; a vagyonhalmozás ne állja útját annak, hogy lehetőleg mindenki magántulajdonhoz, elsősorban földtulajdonhoz jusson. Hogy különösen a földtulajdonra vonatkozóan milyen elevenen hatottak ezek a természetjogi tételek a katholikus egyházban, arra legjellemzőbb bizonyság, hogy IV. Kelementől (1241) VII. Piusig (1804) a pápai rendeletek hosszú sora jogosítja fel az egyházi állam lakóit arra, hogy a kellő időben művelés alá nem vett földeket, legyenek azok akár a bíborosok tulajdonai

is, szabadon megmunkálhassák és a termést saját tulajdonuk gyanánt learathassák.[210] Minden embernek ugyanis a föld gyümölcseiből kell élnie, a föld tulajdonosát tehát a természetjog alapján akkor is földje művelésére lehet kényszeríteni, ha valami okból előnyére szolgálna a földnek parlagon hagyása. A munka méltóságát is a kereszténység deklarálta, amelynek *ideálja nem az, hogy a munka legyen a töke szolgája, hanem az, hogy a tőke szolgálja a munkát.* A louvaini katholikus egyetem tanára, Defourny, kifejti,[211] hogy a jövő termelési formája, amely valóra váltaná a keresztény felfogást, a *wogestion ouvriérex* az a forma, amelyben a munka s a tőke olyaténképen társul, hogy a termelés eredményéből előre biztosítják a munkabért és a tőkekamatot, a fennmaradó többletet pedig közös megegyezéssel, a gazdaságpolitikai szempontoknak megfelelően tartalékolják és osztják el. Ez a termelési forma természetszerűen maga után vonná a munka és a tőke teljes egyenjogúságát a vállalat vezetésében.

Csak vázlatosan, legfőbb vonásaiban szóltunk a keresztény társadalomfilozófia alapvető tételeiről, de ez is elegendő annak megállapítására, hogy az új alkotmányok, amikor földreformot, házhelyek juttatását, szociális biztosításokat rendelnek el, a munkához való jogot, a munka egyenjogúságát a tőkével és a közérdek felsőbbrendűségét deklarálják, *mindannyiszor egy mélységes keresztény elvet tesznek magukévá.* Wemer Sombart munkás életének alkonyán méltán tesz tanúbizonyságot amellett, hogy «Aquinoi Tamás és a többi nagy skolasztikus a gazdaságfilozófia tárgyát illetően a legjobbat mondták, ami mindmáig elhangzott».[212]

A liberalizmus nem merítette ki a francia forradalom tartalmát, hanem hátrahagyta azt a feladatot, hogy kibékítsük az egyén jogát a köz tevékenységével. «O1yan életközösség alakítása a feladat — mondja Julius Binder — olyan jog- és államrendé, amely megfelel az

igazságosság eszméjének, amely az egyén és a közösség kölcsönvonatkozásaival számot vet, vagy másszóval: amely a közösség organikus természetének megfelel».[213] Nem az az államrend az igazságos, amely az egyént magára hagyja és mindenkit egyenlően kezel, hanem amely «megadja neki a lehetőséget, hogy a lényének megfelelő pozíciót foglalja el, hogy úgy működjék, amint az lényének, személyiségének megfelel, ahogy azt Istentől adott hivatása előírja, amely őt az egészre utalja és amelyben mégis saját lényének értelme is megvalósul».[214]

Az emberi jogok deklarációjának területe nemhogy szűkülne, hanem folyton egyetemesebb lesz. A Camegie-békealapítvány meghívására 1929-ben Newyorkban összejött nemzetközi jogászok gyűlése deklarációt fogalmazott meg *m nemzetközi emberi jogokról*», amely hat pontjában voltaképen azokat az elveket tömöríti össze, amelyeket a francia forradalom deklarációja tartalmaz.[215] A folyton egyetemesebbé válást bizonyítja a *nemzetközi munkásvédelem* is, amelynek alapokmánya — sajnos, hogy a békeszerződésbe került bele — megragadóan mondja: «Az általános béke *csak a szociális igazságosság alapján épülhet fel*... A szerződő felek elismerik, hogy az éghajlati, erkölcsi és szokásbeli különbségek, a gazdasági célszerűség és a gazdálkodási hagyomány különbségei nehézzé teszik a teljes egyöntetűséget a munkafeltételekben, minthogy azonban meg vannak győződve arról, hogy a munkát nem szabad egyszerűen árunak tekinteni, úgy gondolják, hogy vannak olyan módszerek és elvek a munkafeltételek szabályozására, amelyeket minden gazdasági közösségnek iparkodnia kellene alkalmazni». Az új alkotmányok közül csak egy tesz említést a nemzetközi munkásvédelemről, ma azonban már 55 állam tagja a nemzetközi munkaszervezetnek. Az említett alkotmány a német, amelynek 162. §-a így szól: «A birodalom el fog járni a munkaviszonyok olyan állam-

közi szabályozása érdekében, amely az egész emberiség dolgozó osztálya részére a szociális jogok egy általános minimumát iparkodik megszerezni».

Az emberi jogok fejlődését tehát, amint az az új alkotmányokban megnyilvánul, azzal jellemezhetjük, hogy az individualizmus, vagyis a boldogságra törekvő és kultúrszükségletekkel rendelkező lelkes egyén felszabadítása, ami kezdetben *eszköz* volt, most *cél* lett. Általánosságban pedig megállapíthatjuk, hogy *a természetjog újjászületésének vagyunk tanúi*,[216] *mert ismét a jognak erkölcsi igazolása áll előtérben.* Különösen kiviláglik ez a nemzetközi jog fejlődéséből, mert az újabb államközi szerződésekben már nemcsak egyszerű tranzakciókkal, hanem olyan elvek kinyilvánításával találkozunk, amelyek államfölötti normák rangjára emelkednek s imperatív jellegüket onnan merítik, hogy megfelelnek az igazságosságnak és az emberiség közös javát szolgálják. S az új alkotmányok közül már nem egy kifejezetten kötelezőnek ismeri el a nemzetközi jogot. A német alkotmány szerint: «A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai integráns kötelező részét képezik a német birodalom jogának». (4. §.) Szinte szószerint így hangzik az osztrák alkotmány 9. §-a. Az észt kormány hasonlóképen deklarálja: «Á nemzetközi jog egyetemesen elismert általános szabályai az észt jog integráns része gyanánt alkalmaztatnak Észtországban». (4. §.)

A legnagyobb tárgyilagossággal igyekeztünk ismertetni Európa új alkotmányainak társadalompolitikai és gazdasági rendelkezéseit, amelyek egészen új fejezetet képeznek az alkotmányfejlődésben. A szociális kérdéssel kapcsolatban figyelembe vettük a legutóbbi évtized fontosabb eseményeit is. Mindezek alapján arra a megállapításra jutottunk, hogy kibontakozóban van az az új állam, amely létokát ismét a szociális igazságosságnak

s nem is egy-egy nemzet, hanem a nagy emberi közösség közjavának szolgálatában látja. Befejezésül álljanak itt azok a szép sorok, amelyekben Le Für, a Sorbonne professzora tesz vallomást:[217] «A mai haladás abban áll, hogy messzire visszamegyünk. Elhagyván a három előző század abszolutista elméleteit épúgy, mint az állam állítólagos önkorlátozásának, valamint — ami ennél még merészebb — korlátlan szuverénitásának teóriáját, visszatérünk Grotiushoz s még nála is hátrábbra. íme a bizonyság, hogy létezik egy *jus perenne,* egy örökkévaló jog, mint ahogy van egy *philosophia perennis;* de egyikhez éppúgy, mint a másikhoz, nem jut el az ember egyetlen lépéssel; lassú fejlődés szükséges s ez a fejlődés gyakran meglepő visszatéréseket hoz magával».

JEGYZETEK.

A csak rövidítve idézett munkák teljes címe a forrásművek külön jegyzékébe van felvéve.

Az I. fejezethez.

1. V. ö. *Kaas Albertnál:* «a világháború reakciója a konzervativizmust és a bolseviki áramlatot állította egymással szembe, mint mérkőző feleket». Az alkotmányfejlődés tényezői 43. 1. — 2. Az orosz utódállamok jogalapját képező nemzetközi szerződések: *a)* 1920 február 2. dorpati észt-orosz békeszerződés; *b)* 1920 július 12. litván-orosz; *c)* 1920 augusztus 11. rigai lett-orosz, *d)* 1924 október 14. dorpati finn-orosz, *e)* 1921 március 18. rigai lengyel-orosz békeszerződés. (L. *Kovrig Béla:* Az új Oroszország 378. 1.) — 3. Idézi *Noske:* «Von Kiél bis Kapp» c. művéből *Headlam-Morley,* The new democratic constitutions of Europe, 17. 1. — 4. Die Verfassung Jugoslaviens. —5.1. m. 65. 1. — 6. L. *Ereky István:* Nemzetgyűlés és országgyűlés. — 7. *Kaas Albert* i. m. 5.1. — 8. *Mirkine-Guetzevitch:* Les constitutions, 13. 1. — 9. I. m. 8. 1. — 10. I. m. 54. 1. — 11. Verfassungspolitische Entwicklungen, 432. 1. — 12. A kötelesség állama felé 122. 1. — 13. *Pilsudski* 1930 januárjában újabb alkotmánymódosító törvényjavaslatot terjesztett be. A módosítások teljesen megegyeznek az osztrák alkotmány legújabb módosításaival. Így az elnököt a jövőben a nép választja, a törvényjavaslatok a parlamentben való előterjesztés előtt bemutatandók az elnöknek, az elnök a kisebbségben maradt kormány javaslatára feloszlathatja a parlamentet s új választást irathat ki stb. —14. De la démocratie 9.1. —15. Probleme dér Demokratie 38. 1. — 16. Verfassung und Verfassungsrecht 40., 45., 78. 1. — 17. L. errevonatkozóan *Horváth Barna:* A Common Law ideológiája 92., 98., 100. 1. — 18.1. m. 122.1. — 19.1. m. 130.1. — 20. *Ottlik László:* A társadalomtudomány filozófiája 159. 1. — 21. *Maurice Caudel:* La crise du parlementarisme. — 22. A szabadság 420. 1. — 23. Idézi *Hans Pfeiffer:* Krise des parlamentarischen Systems,

Das Neue Reich, 8. évi. 1926, 27. sz. — 24. *Szirtes:* Gazdaságpolitikai pártok fejlődése 41. 1. — 25. A modem államélet reformirányai 169.1. — 26. Das Problem des Parlamentarismus c. művében (1926), ismerteti *Neubauer Gyula,* Társadalomtudomány 6. évf. 1926, 3. sz.; ugyanígy ismerteti *Kelsen* felfogását *Horváth Barna:* Természetjog és pozitivizmus. — 27. *Hermann Heller* méltán emeli ki, hogy a társadalmi konvencióbeli különbségek olykor a gazdasági egyenlőtlenségnél is jobban veszedelmeztetik a szociális békét. Ezért látjuk, hogy például Svájcban és az Egyesült Államokban, ahol bizonyos fokig kialakult a mindennapi konvenciók homogenitása, nem olyan fájó a gazdasági diszparitás. (I. m. 44.1.) — 28.1. m. 40.1. — 29. U. o. 41.1. — 30. U. o. 44.1. —31. L. *Hugó Gráf Lerchenfeld:* Die Krise dér Demokratie, Das Neue Reich 7. évf. 1925. 33. sz. — 32. 1. m. 433—340. 1.; *Max Hildebert Böhm* Angliáról szólva (Volkstum und Demokratie c. tanulmányában; Probleme dér Demokratie 64. 1.) szintén kiemeli, hogy Anglia imperialista politikáját a korporativisztikus társadalmi forma teszi lehetővé. Sokkal több erő marad így az imperiális hatalomkifejtésre, mint azoknál a belpolitikai feladatokkal túlhalmozott államhatalmaknál, amelyek a legtöbb modern demokráciában kormányon vannak. — 33. A társadalomtudomány filozófiája 173. 1. — 34. *Busznak Rezső:* A kormányformák értelme 128.1. — 35. Idézi: «The socialisme of New Zeelandn c. művéből *Szirtes Artúr* i. m. 60.1. — 36. Idézi *Mannhardt* i. m. 216. 1. — 37. Das Italien von Gestem, Heute und Morgen, 75. 1. — 38. Idézi *G. Arias* «La riforma dello Stato» c. tanulmányában, Mussolini e il suo fascismo 207. 1. — 39. Diktatúra és demokrácia 3. 1. — 40. Idézi *Headlam-Morley* i. m. 38.1. — 41. *Richard Steidle,* az osztrák Heimwehr szövetségi vezére például az 1930 február 21-iki bécsújhelyi felvonuláson ekként ismertette a mozgalom feladatát: «A rendi eszme kiépítése a legközelebbi célunk, amelyet természetesen nem máról holnapra, hanem csak kitartó munkával érhetünk el. El akarjuk távolítani a pártállamot és a lényünktől idegen, hamisan értelmezett demokráciát, organikus államépületet akarunk az osztályharc leküzdésével rendi aIapon.» (Neues Wiener Journal 1930 február 22. sz.) — 42. Die Krise des Parlamentarismus. — 43, Demokratie und Parlamentarismus.

A II. fejezethez.

44. I. m. 26. 1. — 45. L. *Heller Farkas:* A társadalmi kérdés megoldásának útjai 8.1. — 46. Budapesti előadásában; ismerteti Horn József: Társadalomtudomány, 7. évf. 1927, 3—5. sz. — 47. V. ö. *Kaas Albert* i. m. 43. 1. — 48. Idézi *Kaas Albert* i. m. 14. 1. — 49. Idézi *Montagne:* Théorie du Contrat social 42. 1. — 50. U. o. 42—43. 1. — 51. L. Freiherr *von Sódén:* Wandlung des Kapitalismus, Das Neue Reich 10. évf. 1928. 17. sz. — 52. A szociálpolitika főkérdései 18. 1. — 53. Das Ende des «Laissez fairen. — 54. A nemzetközi munkásvédelem 1. 1. — 55. A magyar settlementmozgalom eszméi 17. 1. — 56. L. szerzőtől: A szakszervezkedés elmélete. — 57. *Horn* tábornok; 1. *Heyde:* Abriss dér Sozialpolitik 22. 1. — 58. Idézi *Kaas Albert* i. m. 26. 1. — 59.1. m. 393—394.1. — 60. *Preuss:* i. m. 397.1. — 61. Idézi *Heilfron:* Die deutsche Nationalversammlung 124. 1. — 62. Például a 28. §.: «Minden német értéktárgya a nemzetnek, amíg méltó marad népéhez», 30. §.: «Egység és jog és szabadság a német hazája... Rend és szabadság testvérek», 32. §.: «Szabad utat a derekasságnak! A népegyetemeket elő kell mozdítani», 40. §.: «Nincs többé titkos politika. Becsülünk minden népet, amely bennünket becsül» stb. (Idézi *Freytagh-Loringhoven:* Die Weimarer Verfassung 287—288. 1.) — 63. I. m. 287—306, 350—363. 1. — 64. A tárgyi és alanyi jogok dualismusa 41. 1. — 65. I. m. 277. 1. — 66. *Graham:* New governements 67.1. — 67. Idézi *Schmitt* «Verfassungslehre» c. művének (Berlin, 1928.) ismertetése során *Ottó Steinbrinck:* Verfassungslehre, Das Neue Reich 10. évf., 1928, 48. sz. — 68. I. m. 34., 45., 52. s különösen 161—165. 1. — 69. Idézi *Steinbrinck.* — 70. Jog és állam 24.1. — 71. I. m. 107. 1. — 72. L. *Smend* i. m. 108.1. — 73.1. m. 68.1. — 74. Die Verfassung Deutschösterreichs 274. 1. — 75. Revolution und Reichsverfassung 83. 1. — 76. L. szerzőtől: Az olasz munkaalkotmány 3. 1.

A III. fejezethez.

77. L. *Aem. Schoepfer:* Sozialdemokratie und christliche Sozialordnung, Das Neue Reich 10. évf. 1927. 9. sz. — 78. L. *Das Neue Reich* 1925—1930. évi számaiban lefolyt vitát a tulajdonjogról. — 79. Szociálpolitikai évkönyv 20. 1. — 80. Újkori alkotmányok II. köt. 79. 1. — 81. L. «L’Article 19 de la Constitution»; a Messager d’Athénes 1927. jan. 8.

számának vezércikke. — 82. L. errevonatkozóan *Töplitz* és *Gascon y Marin* tanulmányait a kisajátításról. — 83. L. *Duguit:* Les transíormations du droit public 227.1. — 84. Le droit social 20—21. 1. — 85. A Common Law ideológiája 107. 1. — 86. Das Eigentum című munkájában (1926); ismerteti *Ruber József* Társadalomtudomány 7. évi. 1927, 1., 2. sz. — 87. Demokratie und Parlamentarismus; *Neubauer Gyula* már idézett ismertetésében. — 88.1. m. 202.1. — 89. A «természetét» szó csak a francia fordításban szerepel. —
90. Die Verfassungsentwicklung Estlands 195.1. — 91. *Frey-tagh-Loringhoven* i. m. 365—366. 1.

A IV. fejezethez.

92. Magyar mezőgazdasági szociálpolitika 68. 1. — 93. Adatainkat abból a nagyszabású ankétból vesszük, amelyet a Manchester Guardian 1922 augusztus 17-iki dátummal külön számként adott ki. Az ankéten húsz különböző nemzetiségű tudós vett részt, így Magyarország részéről *Kenéz Béla.* — 94. Idézi *Prohászka Adorján:* A kommunisták földreformja Magyarországon, Magyar Kultúra, 14. évf. 1927 július 5. és 20. sz. — 95. L. *Czettler* i. m. 129 s köv. 1. — 96. L. *Headlam-Morley* i. m. 275. 1. — 97. Az új Oroszország 212.1. — 98. Idézi *Nagy József* i. m. 188.1. — 99. Grata 1. m. 352. 1. — 100. Adatainkat részben a városok Sevillában tartott 1929. évi nemzetközi kongresszusának előadói jelentéseiből vesszük. — 101. L. *Etédi:* La réforme agraire sur les territoires arrachés á la Hongrie; értékes adatokat tartalmaz a Magyar Szemle 1928 októberi száma is, amely teljes egészében az elszakított magyarság helyzetével foglalkozik (a földreformokkal *Steier Lajos, Ladihay György* és *Berkes József* — 102. Idézi *Etédi* i. m. 221.1. — 103.1. m. 154—155. 1. — 104. L. *Wilhelm Wagenbach:* Wo steht die Bodenreform heute? Das Neue Reich, n. évf. 1928, 10. sz. — 105. *Czettler* i. m. 166—168. 1.

Az V. fejezethez.

106. Idézi *Kelsen:* Sozialismus und Staat 123. 1. — 107. U. o. 125. 1. — 108. *Werner Sombart:* A szocializmus és a szociális mozgalom 185—186. 1. — 109. Idézi *Heinrich Pesch:* Sozialisierung 3. 1. — 110. Idézi *Kovrig* i. m. 67. 1. — 111. Idézi C. *Noppel:* Die soziale Revolution 15—16. 1. — 112. I. m. 5—6. 1. — 113. I. m. 366. 1. — 114. Idézi *Noppel*

i. m. 29. 1. s ugyanígy *Headlam-Morley* i. m. 269—270.1. — 115. L. *Herrfahrdt:* Die Formen dér wirtschaftlichen Selbstverwaltung 15. 1. — 116. Les régies cooperatives. — 117. L. *Kovrig* i. m. 186—194.1. — 118.1. m. 366.1. — 119. L. *Friedrich Weichs-Glon:* Die Sozialisierung und ihr Misserfolg, Das Neue Reich II. évi. 1929, 34. sz. — 120. I. m. 73—74. 1. — 121. I. m. 397—398. 1. — 122. Társadalompolitika. I. Alapvetés 5.1. — 123. L. *Kovrig* i. m. 307—308.1. — 124. La Carta dél Lavoro 115—128. 1.

A VI. fejezethez.

125. *Freytagh-Loringhoven* i. m. 379—380. 1. — 126. Idézi *Heyde* i. m. 66.1. — 127. L. *Lederer:* Grundriss des österreichischen Sozialrechtes. — 128. *Heyde* i. m. 67. 1. — 129. Az «állandó» szó csak a német fordításban szerepel, de nyilvánvalóan ez a helyes szöveg. — 130. Bevezetés a szociálpolitikába 52.1. — 131. A szociálpolitika főkérdései 102.1. — 132. I. m. 115—128. 1. — 133. *Mirkine-Guetzevitch* i. m. 36. 1. — 134. Die Krise dér deutschen Arbeitslosenversicherung. (Neue Zürcher Zeitung 1930 február 19, sz.) — 135. Közmunkapolitika és munkahiány c. tanulmányában.

A VII. fejezethez.

136. A szociálpolitika főkérdései 48.1. — 137. Idézi *Heyde* i. m. 128.1. és*H. Gerlach:* Sozialpolitik 95.1. —138. *Hilscher:* Bevezetés 191.1. —139.1. m. 5.1. —140.1. m. 325—326.1.— 141. I. m. 115—128. 1. — 142. Le droit social 119. 1. — 143, A szociálpolitika főkérdései 132. 1. — 144. Szerzőtől: Az olasz munkaalkotmány 7. 1. — 145. A Neue Zürcher Zeitung fentebb megjelölt cikkéből. — 146. Reformok az olasz társadalombiztosításban c. tanulmányában.

A VIII. fejezethez.

147. A magyar settlement-mozgalom 43.1. —148. L. *Franz Schneider:* Das neue soziale Arbeitsrecht 43. 1. — 149. Közli Das Neue Reich n. évf. 1929, 36. és 37. sz. — 150. L. szerzőtől: A szakszervezkedés 33—38. 1. — 151. *Eródi-Harrach Béla:* A magyar settlement-mozgalom 16. 1. — 152. *Albert Thomas* legutóbbi római látogatása után olyan elismeréssel nyilatkozott róla, hogy emiatt a szociáldemokrata internacionálé részéről éles támadások érték.

A IX. fejezethez.

153. Érdekes megoldásokat javasol többek között az angol *Penty* és *Colé,* a francia *Dubreuil,* a német *Rosenstock,* a belga *Defourny* stb. (Röviden ismerteti elgondolásaikat szerző «A szakszervezkedés» című dolgozatában.) — 154. I. m. 379.1. — 155. *Slichter:* Der Wandel in der Arbeitspolitik der nordamerikanischen Industriellen. — 156. Idézi *Mac León:* Die Verwirklichung der industriellen Demokratie, Das Neue Reich X. évf. 1928, 50. sz. — 157. L. *Tczerclas von Tilly:* Internationales Arbeitsrecbt 115—116.1. —158. Társadalompolitikai feladataink 275. 1. (Az 1926 október 24—30-ig tartott közegészségi és társadalompolitikai országos értekezlet munkálatai. Szerkesztették *Balogh Andor* és *Kovrig Béla dr.* Bpest, 1927.)

A X. fejezethez.

159. *Tartarin-Tarnheyden:* Die Berufsstánde 125. 1. — 160. Arra vonatkozóan, hogy a német kormány és a Reichsrat milyen mértékben gyakorolta kinevezési jogát, vagyis hogy a végleges birodalmi gazdasági tanács hány taggal kezdte meg működését, nem sikerült biztos adatot szereznünk. *Dendias* művében 151-et mond, ezzel szemben *Vermeli* 162-ről tud. — 161.1. m. 198—203.1. — 162.1. m. 202.1. — 163.1. m. 330.1. — 164.1. m. 290—292.1. — 165. «Les futurs rapports entre le parlementarisme et le syndicalismex c. cikkében: Le Messager d'Athénes, 1929 december 31. sz. — 166. A törvény szövegét közölte a Corriere dél la Sera 1929 november 20. száma. — 167. Idézi *Dendias* a következő forrásmegjelöléssel: Works, t. XI. — 168.1. m. 93. 1. — 169. Az alkotmánymódosító törvény szövegét közli aCorriere dellaSera 1928 február 21. száma. — 170. *G. Arias* idézi tanulmányában: Mussolini e il suo fascismo 201. 1. — 171. *Aem. Schoepjer:* Der Weg zur Ständevertretung in Österreich, Das Neue Reich 12. évf. 1930, 16. sz. — 172. Eigentumsrecht 148. 1.

A XI. fejezethez.

173.1. m. 103.1. — 174. *Kaas Albert* i. m. 17.1. — 175. The idea of social justice 541. 1. — 176. The metaphysical theory of the State, 137. 1. — 177. Les transformations XVIII. 1. — 178. *Laski* i. m. 7.1. — 179. Les transformations XIX. 1. —

180. A szociálpolitika főkérdései 53.1. — 181. Etikai tudomány-e a közgazdaságtan? 268.1. — 182. *Sombort:* Die drei Nationalökonomien 282. 1. — 183. L. *Pálosi Ervin:* A társadalmi törvények helye a természetben, 80—81. 1. — 184. A gazdaságpolitika tudományos alapkérdései 12. 1. — 185. A magyar settlement-mozgalom 42. 1. — 186. *Laski* i. m. 18. 1. — 187. *Ritzmann:* Internationale Sozialpolitik 13. 1. — 188. A társadalmi szervezés értéke c. tanulmányában, id. rész 86.1. — 189. *Laski* pluralisztikus államelmélete a legutóbbi évtized kiemelkedő teóriája, ámely megtermékenyítőén hat az egész államtudományra. Még azok is, akik támadják, mint pl. *Cári Schmitt,* nem tagadják meg elismerésüket (Probleme dér Demokratáé, 12—15. 1.). Nézetünk szerint azonban az államhatalomnak mégis meg kell maradnia azon politikai egységnek, amely a belső és külső konfliktusokban dönt és döntésének érvényességet igényelhet. — 190. I. m. 10—11. 1. — 191. Az IKA 1929. évi budapesti gyűlésén mondott beszédében, amelyet «Die soziale Frage auf dem Lande» címmel közöl Das Neue Reich
11. évf. 1929 szept. 7. sz.

A XII. fejezethez.

192. Politika 143. 1. — 193. Introduction á la Méthode sociologique 136. 1. — 194. L'évolution de la Déclaration des Droits de l'Homme 25—27. 1. — 195. Politika 178. 1. — 196. Idézi *Hubert:* AugusteComte 202.1.— 197. Idézi *Salomon:* H. Taine 31—32. 1. — 198. *Duguit* annak ellenére, hogy a természetjog ellen fordult, a maga óriási hatású munkásságával valójában a természetjog újjászületését készítette elő. Pozitivista álláspontja ellenére azzal, hogy elkeseredetten támadta a jakobinus etatizmust és a szuverénitásról szóló doktrínákat, felbecsülhetetlen szolgálatot tett a természetjog híveinek, akik hálával és tisztelettel övezik a francia jogtudomány nemrégiben elhunyt büszkeségét. (Lásd pl. *Georges Renard* nancyi egyetemi tanár cikkét: «La theorie du droit natúréi», az Amitiés Catholiques Franfaises 1929 februári számában.) — 199. La sociologie et le droit natúréi 170—172. 1. — 200. I. m. 11. 1. — 201. I. m. 173. 1. — 202. Idézi maga *Bouglé* i. m. 173. 1. — 203. Solidarité 61. 1. — 204. Szociálpolitikai évkönyv 18—19. 1. — 205. A szocialista mozgalom 19. 1. — 206. Idézi *Bouglé* i. m. 187. 1. — 207. Le rőle social de l'Eglise c. művének «Origine de la souveraineté» c. fejezetében 99—113.1. — 208. Manuel

de Sociologie 211.1. — 209. Eigentumsrecht 69.1. — 210. L. *Chénon* i. m. 235—249.1. — 211. Vers la réoiganisation corporative 1—64. 1. — 212. Die drei Nationalökonomien 296. 1.; *Heller Farkas* szintén megállapítja, hogy a közgazdaságtudomány «körutat írva le, visszatért arra a kiindulási pontra, melyet a középkor nagy keresztény bölcselőinél találunk. Csak a tudomány fájának ágai szaporodtak meg, de törzse ugyanaz maradt és e törzs az etika alapjából nőtt ki és csak e talajban virágozhatik ki igazán». (Etikai tudomány-e a közgazdaságtan? 347. 1.). — 213. Die Gerechtigkeit als Lebensprinzip des Staates 39.1. — 214. *Binder* i. m. 40.1. — 215. *Wehberg:* Eine intemationale Erklärung der Menschenrechte, Neue Zürcher Zeitung 1929 nov. 17. szám. — 216. *Smend* nyíltan kimondja, hogy a természetjogászok sokkal nagyobb gondolat kinccsel ajándékozták meg az emberiséget, mint nemrégiben hitték. «A természetjogászok többet tudtak az államról, mint Laband és Max Weber, sokkal többet, mint tisztelőik és megvetőik, bírálóik és a hagyományos méltatások róluk mondani képesek» (i. m 69—70. 1. — 217. La théorie du droit naturel, 112. 1.

Forrásművek és idézett nagyobb dolgozatok jegyzéke.

Aulard: L'évolution de la Déclaration des Droits de l'Homme. Paris, 1927.

Balás Károly: Társadalmi politika. I. rész. Alapvetés. Budapest, 1924. A szociálpolitika főkérdései. Budapest, 1929.

Baumont, Maurice et *Berthelot,* Marcel: L'Allemagne. Lendemains de guerre et de révolution. Paris, 1922.

Berendts, Edward: Die Verfassungsentwickelung Estlands. Jahrbuch des öffentlichen Rechtes dér Gegenwart.
12. köt. 1923/24.

Binder, Julius: Die Gerechtigkeit als Lebensprinzip des Staates. Langensalza, 1926.

Blutne, Wilhelm von: Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919. Jbuch des öff. Rechtes, 9. köt. 1920.

Bottal, Giuseppe: La Carta del Lavoro. Roma, 1927.

Bouglé, C.: La sociologie et le droit natúréi. Megjelent a köv. gyűjteményes műben: Philosophie scientifique et sociologie. Paris, 1926.

Bourdeau, J.: Le socialisme allemand et le nihilisme russe. Paris, 1892.

Bourgeois, Léon: Solidarité. Paris, 1912.

Bréma város alkotmányát közli: Jahrbuch des öff. Rechtes, xo. köt. 1921.

Bureau, Paul: Introduction á la Méthode sociologique. Paris, 1923.

Campese, Emesto: Közmunkapolitika és munkahiány. Társadalompolitika, 24. évf. 1930, 1—2. sz.

Caudel, Maurice: La crise du parlementarisme. Revue des sciences politiques, 49. köt. 1926, júl.—szept. sz.

Chénon, Emilé: Le role social de l'Église. Paris, 1922.

Clerici, Luigi: Reformok az olasz társadalombiztosításban. Társadalombiztosítási Közlöny, 23. évf. 1929, 8—9/b. sz.

Concha Győző: Újkori alkotmányok. II. köt. Budapest, 1888. Politika. I. köt. Alkotmánytan. Budapest, 1895.

Czettler Jenő: Magyar mezőgazdasági szociálpolitika. Budapest, 1914.

Defourny, M.: Vers la réorganisation corporative. Louvain, 1926.

Dékány István: A társadalmi szervezés értéke. Társadalomtudomány, 10. évf. 1930, 1—3. sz.

Dendias, Michel: Le probléme de la Chambre Haute et la Représentation des Intéréts. Paris, 1929.

Devinat, Paul: L'organisation intemationale du travail. Paris, 1923.

Duguit, Léon: Le droit social et le droit individuel. Paris, 1908. Les transíormations du droit public. Paris, 1913.

Ereky István: Nemzetgyűlés és országgyűlés. Társadalomtudomány, 6. évf. 1926, 5. sz. A tárgyi és alanyi jogok dualizmusa. Budapest, 1928.

Erich, R.: Die Entwicklung des öffentlichen Rechtes in Finnland. Jbuch des öff. Rechtes, n. köt. 1922.

Erődi-Harrach Béla: A magyar settlement-mozgalom eszméi. Budapest, évszám nélkül. — Szociálpolitikai évkönyv. I. köt. Budapest, évszám nélkül.

Etédi: La réforme agraire sur les territoires arrachés á la Hongrie. Revue de Hongrie, 22. évf. 1929 nov. és dec. sz.

Freytagh-Loringhoven, Frhr. v.: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München, 1924.

Garrignet, L.: Manuel de sociologie et d'économie sociale. Paris, 1924.

Gascon, Jósé y Marin: L'expropriation pour cause d'utilité publique dans les divers pays. L'Administration Locale, Bruxelles, 1929. 49. sz.

Gerlach, H.: Sozialpolitik. Dessau, 1927.

Grahani, Malbone W.: New governements of Central Europe. London, 1924.

Guizot: De la démocratie en France. Paris, 1849.

Hawelka, Fritz: Deutsche Rechtsgedanken im sozialen Recht. Das Neue Reich, 11. évf. 1929, 36. és 37. sz.

Headlam-Morley, Ágnes: The new democratic constitutions of Europe. London, 1928.

Heilfron, E.: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919. Berlin, 1920.

Heller Farkas: A társadalmi kérdés megoldásának útjai. Budapest, 1920. — A nemzetközi munkásvédelem. Budapest,

1921. — Ethikai tudomány-e a közgazdaságtan? (Székfoglaló értekezés a Szent István Akadémián.) Katholikus Szemle, 1927, 5. és 6. sz.

Herrfahrdt, Heinrich: Das Problem dér berufsständischen Vertretung. Berlin, 1921. — Die Formen dér wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Jbuch d. öff. R. n. köt.
1922.

Heyde, Ludwig: Abriss dér Sozialpolitik. Leipzig, 1923.

Hilscher Rezső: Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest, 1928.

Hobhouse, L. T.: The metaphysical theory of the State. London, 1918.

Horváth, Alexander: Eigentumsrecht nach dem hl. Thomas von Aquin. Graz, 1929.

Horváth Barna: A társadalom és az állam funkcionális szemlélete. Társadalomtudomány, 6. évi. 1926, 1. sz. — Természetjog és pozitivizmus. U. o. 8. *évi.* 1928, 3. sz. — A Common Law ideológiája és a jogismeret ideológiája. U. o. 10. évf. 1930, r—3. sz.

Hubert, René: Auguste Comte. Choix de textes. Paris, évszám nélkül.

Italien von Gestern, Heute und Morgen, Das. Rede, gehalten von B. *Mussolini.* Roma, U. P. E., 1927.

Jellinek, Walter: Revolution und Reichsverfassung.
Jbuch des öff. Rechtes, 9. köt. 1920.

Kaas Albert báró: Az alkotmányfejlődés tényezői. Budapest, 1926.

Kelsen, Hans: Die Verfassung Deutschösterreichs. Jahrbuch des öff. Rechtes, 9. köt. 1920, xi. köt. 1922, 12. köt. 1923/24. — Sozialismus und Staat. Leipzig, 1923.

Koellreutter, Ottó: Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden. Jbuch d. ö. Rechtes, 9. köt. 1920.

Kovrig Béla dr.: Az új Oroszország (1917—1926-ig). Budapest, 1926.

Laserson, Max M.: Die Verfassungsentwicklung Lettlands. Jbuch des öff. Rechtes, xi. köt. 1922. — Das verfassungsrecht Lettlands. U. o. 12. köt. 1923.

Laski, Harold Joseph: Jog és állam. Társadalomtudomány, 10. évf. 1930, 1—3. sz.

Lavergne, Bemard: Les régies coopératives et leur position pár rapport aux régies municipales. L'Administration Locale, Bruxelles, 1928. 38—40. sz.

Lederer, Max: GrundriŰ des österreichischen Sozialrechtes. Wien, 1929.

Le Für, Louis: Lathéoriedu droit natúréidepuisle XVIII. siécle et la doctrine moderné. Paris, 1928.

Leoning, Ottó: Die Verfassung dér freien Stadt Danzig. Jbuch des öff. Rechtes, 10. köt. 1921.

Leuterbach, Albert: Die Krise des Parlamentarismus. Ethos, 4/5. füzet, 1927.

MacDonald, J. Ramsay: A szocialista mozgalom. Fordította Tonelli Sándor. Budapest, évszám nélkül.

Mannhardt, Johann Wilhelm: A fasizmus. Ford. Komán Andor és Vucskits Jenő. Miskolc, 1927.

Merkl, Adolf: Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik. Jbuch d. ö. R. 12. köt. 1923/24.
Mihelics Vid: Az olasz munkaalkotmány. Budapest,
1927. — A szakszervezkedés elmélete és iránya. Budapest,
1928.

Mikszáth Kálmán: A kötelesség állama felé. Budapest, évsz.?.

Mirkine-Guetzevitch, B.: Les constitutions de l'Europe nouvelle. Paris, 1928.

Montagne: Théorie du Contrat social. Paris, 1900.
Mussolini e il suo fascismo. Gyűjteményes munka: G.

Arias, B. *Giuliano,* E. *Codignola,* A. de *Stefani. Mussolini* bevezetésével. Firenze, 1927.

Nagy József: A modern államélet reformirányai. Budapest, 1920.

Noppel, Konstantin: Die soziale Revolution. Freiburg, 1919.
Organisation corporative nationale. Madrid, 1927. Kiadta a spanyol munka-, kereskedelem- és iparügyi minisztérium.

Öttlik László: A társadalomtudomány filozófiája. Budapest, 1926. — Diktatúra és demokrácia. Budapest, 1929.

Pálosi Ervin: A társadalmi törvények helye a természetben. Budapest, 1930.

Pesch, Heinrich: Sozialisierung. Freiburg im Br. 1919.

Piloty, Róbert: Die bayerische Verfassung vöm 14. August 1919. Jbuch des öff. Rechtes, 9. köt. 1920.

Pipkin, Charles W.: The idea of social justice. New-York, 1927.

Preuss, Hugó: Verfassungspolitische Entwicklungen.
Aus seinem Nachlass herausgegeben und eingeleitet von Hedwig Hintze. Berlin, 1927.

Probleme dér Demokratie. (Schriftenreihe dér Deutschen Hochschule für Politik in Berlin und des Instituts für Auswartige Politik in Hamburg. Heft 5.) Mit einem Vorwort von Dr. Amold *Wolfers.* Berlin, 1928. Gyűjteményes munka,

mely tartalmazza a következő dolgozatokat: Kal *Schmitt:* Der Begriff des Politischen; Hermann *Heller:* Politische Demokratie und soziale Homogenitát; Max Hildebert *Bökni:* Volkstum und Demokratie; Ernst *Michel:* Die Demokratie zwischen Gesellschaft und Volksordnung; Fritz *Berber:* Die Dezentralisation des Britischen Reicns.

Ritzmann, Friedrich: Intemationale Sozialpolitik. Mannheim, 1925.

Rousseau, J. J.: Du Contrat social. Les réveries d'un promeneur solitaire. Paris, Mignot, évsz. nélkül.

Rusznák Rezső: A kormányformák értelme és tartalma. Budapest, 1928.

Salomon, Michel: H. Taine. Paris, 1908.

Schätzel, Walter: Entstehung und Verfassung der polnischen Republik. Jbuch d. ö. Rechtes, 12. köt. 1923/24.

Schneider, Franz: Das neue soziale Arbeitsrecht. Jbuch des öff. Rechtes, 10. köt. 1921.

Schelcher, Walter: Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Jbuch des öff. Rechtes, 10. köt. 1921.

Sierp, Heinrich: Demokratie und Weltanschauung. Freiburg im Br. 1919.

Slichter, H. Summer: Dér Wandel in dér Arbeitspolitik dér nordamerikanischen Industriellen. Zeitschrift für Völkerpsychologie und Soziologie, 5. évf. 1929. 2. f.

Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. München, 1928.

Sombart, Werner: A szocializmus és a szociális mozgalom. Fordította Vezsényi Béla. Budapest, 1908. — Die drei Nationalökonomien. München, 1930.

Surányi-Unger Tivadar: A gazdaságpolitika tudományos alapkérdései. Budapest, 1927.

Szirtes Artúr: Gazdaságpolitikai pártok fejlődése. Budapest, 1917.

Tartarin-Tarnheyden: Die Berufsstánde, ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Wirtschaftsverfassung. Berlin, 1922.

Tczerclas von Tilly, Helmuth: Internationales Arbeitsrecht. Berlin, 1924.

Tönnies, Ferdinand: Demokratie und Parlamentarismus. Schmollers Jahrbuch, 2. Heft, 1927.

Töplitz, Th.: L'expropriation dans les législations nouvelles du Centre et de l'Ést de L'Europe. L'Administration Locale, Bruxelles, 1929. 49. sz.

Titka Béla: A szabadság. Budapest, 1910.

Valois, Georges: L'État syndical et la représentation corporative. Paris, 1927.

Vermeil, Edmond: Le régime constitutionnel de Weimar. Revue d'Allemagne, 1928. 8. sz.

Vierkandt, Alfréd: Das Ende des «Laissez fairé». Ethos, 1927. 4/5. Heft.

Weyr, Franz: Der tschechoslovakische Staat. Jbuch des öff. Rechtes, II. köt. 1922.

Zolger, Iván: Die Verfassung Jugoslaviens. Jbuch des öff. Rechtes, II. köt. 1922.

Yovanovitsch, N.: Étude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovénes. Paris, 1924.

NÉVMUTATÓ.

A zárójelben levő számok a jegyzetekre utalnak.

TARTALOM